



Rekenkamer Amsterdam

ONDERZOEKSRAPPORT

Verkenning gemeentelijke reserves



november 2012

colofon

Rekenkamer Amsterdam

Directeur : dr. Jan de Ridder

Onderzoekers : drs. Johan de Groot

Evert Visser RA (projectleider)

De *verkenning gemeentelijke reserves* bestaat uit twee delen: een onderzoeksrapport en een rekenkamerbrief.

Dit is het onderzoeksrapport. Dit rapport geeft gedetailleerd de onderzoeksbevindingen en conclusies van de verkenning. Het onderzoeksrapport is te downloaden op de website van de Rekenkamer Amsterdam.

De rekenkamerbrief is geadresseerd aan de gemeenteraad Amsterdam en bevat de analyse en de aanbevelingen op basis van de verkenning. In de rekenkamerbrief is tevens de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders en het nawoord van de rekenkamer opgenomen.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	6
1.3	Aanpak van de verkenning	6
2	Functies en kaders voor reserves	7
2.1	Functies van reserves	7
2.2	Kaders van reserves	8
2.3	Relatie tussen functies en verslaggevingsvoorschriften reserves	10
2.4	Voor- en nadelen van reserves	12
2.5	Conclusies	14
3	Reserves gemeente Amsterdam	15
3.1	Aantallen reserves in de jaarrekening	15
3.2	Verantwoording reserves in de jaarrekening	16
3.3	Informatie over de reserves	17
3.4	Conclusies	22
4	Ontwikkeling reserves gemeente Amsterdam	23
4.1	Eigen vermogen	23
4.2	Algemene reserves	25
4.3	Bestemmingsreserves	27
4.4	“Slapende “ reserves	29
4.5	Conclusies	36

5	Vergelijking G4	39
5.1	Het beleid voor reservevorming	39
5.2	De reservepositie	40
5.3	Aantallen reserves	42
5.4	Toelichting van (individuele) reserves	43
5.5	Conclusies	45
6	Analyse en conclusies	47
	Bijlage 1 - Moties en toezeggingen reserves	55
	Bijlage 2 - BBV, artikel 43 en 54	57
	Bijlage 3 - Normenkader bestemmingsreserves	59
	Bijlage 4 - Overzicht niet toegelichte reserves	61
	Bijlage 5 - Overzicht ontbrekende of niet duidelijke doelen reserves	61
	Bijlage 6 - Geraadpleegde literatuur en documenten	61

1 Inleiding

De Rekenkamer Amsterdam (rekenkamer) heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de reserves van de gemeente Amsterdam. In eerste aanleg is het doel van een verkenning om na te gaan of het nuttig is om een meer diepgaand onderzoek in te stellen. Het komt voor dat een verkenning al leidt tot conclusies en aanbevelingen over het gevoerde bestuur. In dat geval worden de onderzoeksresultaten voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders.

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de aanleiding en de doelstelling van de verkenning. Verder zijn in dit hoofdstuk de onderzoeksvragen en de onderzoeks-aanpak in hoofdlijnen beschreven.

1.1 Aanleiding

In het onderzoeksprogramma 2012 van de rekenkamer is een verkennend onderzoek opgenomen naar de gemeentelijke reserves. Hiermee willen we inzicht verwerven in het door de gemeente gevoerde beheer en beleid met betrekking tot de reserves. De verkenning past binnen het onderzoeksthema 'grip op geld'. Dit is een van de thema's die de rekenkamer in haar beleidvisie centraal heeft gesteld.

Naast de hier boven vermelde argumenten zijn er de afgelopen jaren regelmatig moties ingediend waaruit blijkt dat de raad een beter inzicht zou willen krijgen in de bestemmingsreserves. Zo is bijvoorbeeld in 2010 een motie aangenomen waarin het college wordt opgeroepen om 'te komen tot een betere omschrijving van de besteding van de reserves'. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van door de gemeenteraad aangenomen moties in relatie tot de reserves. Uit deze moties blijkt dat er bij de raad behoefte bestaat aan meer inzicht in het beleid en beheer van de gemeentelijke reserves.

Ook in het verslag van de Rekeningencommissie over de jaarrekening 2011 d.d. 7 mei 2012 wordt ten aanzien van de reserves gesignaleerd dat een duidelijk kader ontbreekt over de wijze waarop de gemeente Amsterdam omgaat met vorming en vrijval bij reserves en voorzieningen. De rekeningencommissie geeft daarbij aan dat de onduidelijkheid ervoor zorgt dat de raad haar rol en haar recht onvoldoende kan invullen. De rekeningencommissie verzoekt het college de raad te informeren op welke wijze het college wil bewerkstellingen dat de transparantie omtrent de mutaties en voorzieningen wordt verbeterd zodanig dat recht wordt gedaan aan het budgetrecht van de raad.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Het doel van de verkenning is inzicht te krijgen in het beleid en het beheer van de gemeentelijke reserves. Hierbij wordt nagegaan welke betekenis reserves hebben voor het financiële beleid van de gemeente en of de informatievoorziening aan de raad hierop op een goede wijze aansluit. De bevindingen kunnen eventueel leiden tot voorstellen om de verantwoording van de reserves te verbeteren. Tevens wordt nagegaan of het nuttig is om het beheer van reserves in de toekomst meer diepgaand te onderzoeken.

Voor de verkenning zijn de volgende vier onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Welke functies en kaders zijn er voor reserves en wat zijn de voor- en nadelen voor het instellen van reserves?
2. Hoeveel reserves zijn er in de jaarrekening verantwoord en zijn de reserves goed beschreven?
3. Hoe is de ontwikkeling van de reserves in aard en omvang en in welke mate zijn de reserves besteed?
4. Op welke wijze verantwoorden de andere G4-gemeenten hun reserves en kan de gemeente Amsterdam daar iets van leren?

Afbakening

In deze verkenning is gekeken naar de functies en verantwoording van de gemeentelijke reserves van de centrale stad. Reserves zijn gespaarde middelen met een algemeen of specifiek doel. Het is aan de raad om reserves in te stellen en er een bestemming aan te geven. Naast de reserves kent de gemeente ook voorzieningen. Bij een voorziening is er sprake van een verplichting waarvan de financiële omvang (nog) niet vastligt en waarvoor een geschat bedrag opzij *moet* worden gelegd.¹ De voorzieningen zijn niet in de verkenning meegenomen. Ook de reserves en voorzieningen van de stadsdelen zijn buiten beschouwing gelaten. De reserves en voorzieningen van de stadsdelen worden verantwoord in hun eigen jaarstukken en zijn niet opgenomen in de jaarstukken van de centrale stad.

1.3 Aanpak van de verkenning

Voor deze verkenning hebben we zoveel mogelijk gebruik gemaakt van openbare bronnen zoals de jaarrekeningen van de gemeente Amsterdam en overige G4-gemeenten. Tevens hebben we kennis genomen van de bevindingen van de gemeentelijke accountant betreffende de controle van de jaarrekening 2011 van de gemeente Amsterdam. Verder hebben we de in- en externe regelgeving voor het opstellen van begrotingen en jaarrekeningen geïnventariseerd en bestudeerd. Door middel van een literatuurstudie hebben we de functies en de voor- en nadelen van reserves voor gemeenten achterhaald.

¹ De verplichting om een voorziening te treffen vloeit voort uit het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten).

2 Functies en kaders voor reserves

In dit hoofdstuk gaat het over de eerste onderzoeksvraag:

Welke functies en kaders zijn er voor reserves en wat zijn de voor- en nadelen voor het instellen van reserves?

Reserves kunnen binnen een financiële huishouding van een gemeente verschillende functies hebben. De functies van reserves bepalen in grote mate welke beleidsvrijheid de raad heeft met betrekking tot de besteding van deze middelen.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde:

- De functies van de reserves
- De kaders voor reserves
- De relatie tussen functies en verslaggevingsrichtlijnen voor reserves
- De voor- en nadelen van het instellen en aanhouden van reserves

We sluiten dit hoofdstuk af met conclusies.

2.1 Functies van reserves

Reserves zijn gespaarde middelen. De reserves vormen het *eigen vermogen* van een gemeente en worden zichtbaar op de balans.² Theoretisch kunnen de reserves de volgende functies hebben.³

1. bufferfunctie
2. bestedingsfunctie
3. inkomensfunctie
4. financieringsfunctie.

Bufferfunctie

Men spreekt van een reserve met een bufferfunctie indien die reserve wordt aangehouden om toekomstige tegenvallers en/of verliezen op te vangen en zodoende de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen. Deze reserves worden veelal aangeduid als algemene reserves.

Bestedingsfunctie

Reserves met een bestedingsfunctie hebben als doel om de gereserveerde middelen in de toekomst uit te geven voor een specifiek doel. In de praktijk zijn er bestedingsreserves met een korte looptijd van één of enkele jaren. Deze zijn veelal bestemd voor het realiseren van een eenmalige beleidsprioriteit. Ook zijn er bestedingsreserves om

² Er bestaan ook zogenaamde 'stille reserves'. Deze zijn niet zichtbaar op de balans van de gemeente. Er is sprake van stille reserves als bezittingen (bijvoorbeeld gronden, gebouwen, kunstwerken, aandelenkapitalen of overige bezittingen) meer waard zijn dan de boekwaarde van die bezittingen. Een stille reserve is het verschil tussen de boekwaarde en de reële waarde. Het bepalen van de reële waarde is veelal niet eenvoudig. Er is politieke besluitvorming nodig om stille reserves te gelde te maken en er een bestemming aan te geven.

³ Eduard Gerritsen, Proefschrift "vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie" p.66.

gedurende een reeks van jaren allerlei projecten en activiteiten te bekostigen voor een specifiek beleidsterrein.⁴ Ook reserves om uitgaven en tarieven te egaliseren rangschikt men onder reserves met een bestedingsfunctie.

Inkomensfunctie

Reserves hebben een inkomensfunctie wanneer de bespaarde rente structureel wordt gebruikt als dekkingsmiddel. Als deze reserves voor een ander doel worden ingezet zal er in de meerjarenbegroting een tekort ontstaan.

Financieringsfunctie

Alle reserves hebben een financieringsfunctie. De aanwezigheid van een reserves betekent dat minder vreemd vermogen nodig is.⁵ Voor het categoriseren van de reserves is de financieringsfunctie verder niet van belang, aangezien alle reserves de financieringsfunctie hebben.

2.2 Kaders van reserves

Het instellen, opheffen, vrijvallen, toevoegen, onttrekken en aanhouden van reserves raakt het budgetrecht van de gemeenteraad. Het budgetrecht is verankerd, zonder overigens als zodanig te zijn benoemd, in artikel 189 van de Gemeentewet.⁶ De essentie van het budgetrecht is dat de raad door middel van de vaststelling van de begroting het college machtigt tot uitvoering conform de begroting.

In het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) zijn de wettelijke voorschriften opgenomen voor het opstellen van de gemeentelijke begroting en jaarrekening. Deze voorschriften geven ook de kaders voor de wijze waarop de reserves in de begroting en de jaarrekening moeten worden verantwoord.

Naast de landelijke wetgeving is er ook gemeentelijke regelgeving voor de reserves. In 2004 heeft de gemeenteraad in artikel 9 van de verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet voor de reserves en voorzieningen het volgende geregeld⁷:

Artikel 9 Reserves en voorzieningen

1. Het college stelt regels ten aanzien van reserves en voorzieningen
2. Het College ziet op de naleving van de hiervoor genoemde regels toe en volgt de ontwikkeling van de reserves en voorzieningen in het jaarplan/ de begroting en de gemeenterekening

⁴ Bestedingsreserves met een permanent karakter hebben veelal een structurele voeding vanuit de begroting.

⁵ Gemeentelijke bezittingen worden gefinancierd met vreemd vermogen of eigen vermogen. Bij deze indeling worden de opgebouwde voorzieningen in de theorie als vreemd vermogen aangemerkt.

⁶ Artikel 189 lid 1 luidt: "Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden."

⁷ De verordening ex artikel 212 van de Gemeentewet is een wettelijke verplichte verordening. Met deze verordening stelt de raad de kaders vast voor het financiële beleid en de wijze waarop het financiële beheer binnen de gemeente moet worden vorm gegeven. Deze verordening moet waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

De raad heeft derhalve het college opgedragen voor de reserves en voorzieningen nadere regels op te stellen en deze ook op naleving te controleren.

Het college heeft op verschillende wijzen invulling gegeven aan dit artikel:

- *Beleidsnotitie Reserves, voorzieningen en van overheden (te) ontvangen voorschotbedragen*
Op 10 november 2009 heeft het college deze beleidsnotitie met nadere voorschriften voor onder meer de reserves vastgesteld. Op 16 december 2009 heeft de raad kennis genomen van deze beleidsnotitie. In de beleidsnotitie is aangegeven, dat in de programma's⁸ de concrete inhoud van reserves van groter dan € 0,5 miljoen moet worden toegelicht. Ook schrijft de beleidsnotitie voor dat voor deze reserves een redengevende verklaring voor verschillen tussen geraamde en werkelijke mutaties moet worden gegeven.
- *Handboek Planning en Control.*
In het handboek is vermeld dat de bevoegdheid tot het vormen van reserves, als onderdeel van het budgetrecht, berust bij de raad. Verder wordt beschreven dat in de huidige praktijk in Amsterdam dit onderdeel van het budgetrecht van de raad wordt ingevuld door bij de raadsbehandeling van de gemeenterekening alle reserves aan de raad voor te leggen. Verder zijn in dit het handboek de richtlijnen opgenomen over wanneer het is toegestaan rente toe te voegen aan de reserves en tegen welke percentages dit moet gebeuren.
- *De jaarlijkse Circulaire Begroting voor de diensten en bedrijven*
In de begrotingscirculaire 2012 heeft het college aangegeven dat eventuele nieuwe reserves moeten worden gemeld in de 8-maandsrapportage.⁹ Verder wordt daarbij aangegeven dat het geen regel is dat incidentele prioriteiten kunnen worden gereserveerd. Het college meldt dat wanneer in de toelichting is aangegeven dat er sprake is van een projectmatig karakter bij het niet besteden van specifieke budgetten, het toegestaan kan worden (als de vertraging niet verwijtbaar is) dat ze voor één jaar – of over een vooraf geaccordeerde looptijd – door middel van een nieuw te vormen bestemmingsreserve meegenomen worden naar het volgende begrotingsjaar. Wanneer deze reserve in het daaropvolgende begrotingsjaar niet tot besteding komt, valt deze vrij.¹⁰
- *De jaarlijkse Circulaire Jaarrekening voor de diensten en bedrijven*
In de Circulaire Jaarrekening 2011 verzoekt het college de diensten en bedrijven voor de reserves en voorzieningen om in de toelichting op de balans van de dienstrekningen de aard en reden van elke reserve en voorziening, en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan, of de vrijval toe te lichten. Daarnaast

⁸ In beleidsnotitie heeft het college het over resultaatgebieden. Met ingang van de begroting 2011 hanteert de gemeente het in het BBV gebruikte begrip "programma's".

⁹ Indien een nieuwe reserve niet bij de 8-maandsrapportage is gemeld, mag deze niet (intracomptabel) in de jaarrekening worden verwerkt.

¹⁰ In de begrotingscirculaire 2012 wordt vermeld dat "voor enkele bestedingsrichtingen – groenprojecten, mobiliteitsfondsen" een bestedingstermijn van drie jaar van toepassing is.

dienen de diensten en bedrijven voor de consolidatie van de gemeenterekening standaard diverse formats aan te leveren.¹¹

De rekenkamer is bij dit onderzoek niet systematisch nagegaan of de diensten en bedrijven zich strikt houden aan de voorschriften van het college. Bij de ingediende dienstjaarrekeningen 2011 heeft de Directie Middelen en Control (DMC) gesignaleerd dat de dienstjaarrekeningen en formats niet altijd voldoen aan de voorschriften. DMC heeft daarom de diensten en bedrijven verzocht om bij de begroting 2013 expliciet aandacht te geven aan de te verstrekken informatie over de reserves.¹²

2.3 Relatie tussen functies en verslaggevingsvoorschriften reserves

Indien we de functies van reserves, zoals beschreven in paragraaf 2.1, leggen naast de voorgeschreven indeling van het BBV kan het volgende overzicht worden gemaakt:

Tabel 2.1 *Functies en verslaggevingsrichtlijnen*

Theoretische indeling naar functies	Classificatie BBV ¹³
Reserves met bufferfunctie	Algemene reserve
Reserves met bestedingsfunctie	Bestemmingsreserves
Reserves met inkomensfunctie	

Algemene reserves

Algemene reserves zijn reserves die een functie hebben bij het opvangen van financiële tegenvallers. De algemene reserve is echter niet het enige middel om financiële tegenvallers op te vangen. Uit de toelichting van het BBV blijkt dat gemeenten naast de algemene reserve ook andere financiële mogelijkheden hebben om de continuïteit in de bedrijfsvoering te waarborgen, zoals langlopende voorzieningen, bezuinigingsmogelijkheden en onbenutte inkomstenbronnen.

De vraag of de omvang van de algemene reserve van voldoende omvang is, is een politieke keuze. Het gaat daarbij om de vraag: Wat vindt de raad een verstandige spaarpot voor toekomstige tegenvallers? De raad kan desgewenst op basis van eigen normen een minimale en maximale omvang van de algemene reserve bepalen. Bij deze keuze moeten de (niet afgedekte) risico's en de mogelijkheden om deze risico's te dekken (weerstandscapaciteit) worden betrokken.¹⁴ Bij het beoordelen van de gewenste omvang is dus ook het aanpassingsvermogen en de flexibiliteit van de organisatie van belang.

¹¹ Formats zijn door het college voorgeschreven modellen voor het systematisch aanleveren van informatie als onderdeel van de in te dienen jaarrekening of begroting. Ten aanzien van reserves moeten de volgende gegevens worden aangeleverd: Naam reserve, doel, korte beschrijving, wijze van voeding, criteria voor aanwending, aanwending in jaar reserve (of jaren, korte toelichting mutaties, motivering in standhouding (bron: Handleiding Kolommenstaat voor Begroting 2013 d.d. 18 april 2012).

¹² P.9 Handleiding Kolommenstaat voor Begroting 2013, d.d. 18 april 2012.

¹³ Artikel 43 lid 1 van het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

¹⁴ Artikel 9 van het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

In relatie tot de algemene reserves heeft het college het voornemen om bij de begroting 2013 de raad een voorstel te doen voor het vaststellen van één norm voor het weerstandsvermogen voor de hele stad.¹⁵ Op dit moment heeft de raad geen norm vastgesteld voor de omvang van de algemene reserve en het weerstandsvermogen. Jaarlijks onderbouwt het college in de jaarrekening de gewenste omvang van de algemene reserve en doet zo nodig een voorstel aan de raad om de Algemene Risicoreserve aan te passen.¹⁶

Bestemmingsreserves

Op grond van artikel 43 lid 2 van het BBV is een bestemmingsreserve een reserve waaraan de gemeenteraad een bepaalde bestemming heeft gegeven. Gelet op de te onderscheiden functies kan bij bestemmingsreserves een onderscheid worden gemaakt tussen:

- bestemmingsreserves met een bestedingsdoel.
Onder deze categorie vallen ook de reserves om specifieke risico's op te vangen of kosten te verevenen
- bestemmingsreserves met een inkomensdoel.
Hierbij is het doel om de reserve in stand te houden of geleidelijk aan vrij te laten vallen ten gunste van de exploitatie.

Bij beide soorten van reserves kan het voorkomen dat er spaarreserves aanwezig zijn. De raad heeft dan besloten om - ten laste van de toekomstige begrotingen - eerst een reserve op te bouwen.¹⁷

Bij de bestemmingsreserves met een bestedingsdoel kan de gemeenteraad het doel veelal wijzigen zonder dat dit direct financiële gevolgen heeft voor de begroting. Het is echter mogelijk dat (een deel van) zo'n reserve niet geheel vrij is, omdat de toekomstige besteding vastligt vanwege politieke afspraken, gewekte verwachtingen bij derden en/of aangegane verplichtingen (bijvoorbeeld meerjarige subsidie-toezeggingen of cofinanciering projecten).

Bij de tweede soort bestemmingsreserves gaat het om de reserves met een inkomensfunctie. Indien de raad hiervan de bestemming zou wijzigen, ontstaat er een gat in de toekomstige exploitatiebegrotingen. Dit, omdat de rente-inkomsten ("bespaarde rente") van deze bestemmingsreserve structureel wegvallen, terwijl de rentekosten

¹⁵ Kadernota 2013, bijlage 4. Ambtelijk is ons medegedeeld dat momenteel wordt gewerkt aan de opzet van de integratie van het beleid op het gebied van weerstandvermogen van de Centrale Stad en de stadsdelen. Na besluitvorming zal het beleid voor het eerst in de rekening 2012 worden toegepast. (brief 28 september 2012, kenmerk 2012/5594).

¹⁶ Een toelichting op de gewenste omvang van de Algemene Risicoreserve is door het college opgenomen in de Verplichte paragraaf *Risico's en weerstandsvermogen* (p. 321 t/m 326, raadsdruk jaarrekening 2011). Sinds 2010 wordt de gewenste omvang van de Algemene Risicoreserve mede gebaseerd op kwantitatieve informatie over resterende risico's in termen van kans en schade. Met een zogeheten Monte Carlo simulatie wordt op basis van verschillende zekerheden de omvang geschat van de benodigde weerstandscapaciteit, om de risico's te kunnen dekken.

¹⁷ Voorbeelden hiervan zijn de reserve De Rode loper (bestedingsdoel) of een reserve financiering huisvesting (dekking van toekomstige kapitaallasten).

wel doorlopen.¹⁸ De reserve Afkoopsommen van de gemeente behoort tot de categorie Reserves met inkomensfunctie. Het handhaven van zo'n reserve heeft tevens als voordeel dat je exploitatie minder gevoelig is voor renteschommelingen. Ook aan reserves waarin een (veelal grote) incidentele bate is gestort als compensatie voor het wegvallen van toekomstige inkomsten, kan de raad een inkomensfunctie toekennen. Voorbeelden hiervan zijn de in 1997 gevormde reserve Fusie waterbeheer en de in 2000 gevormde reserve Bouwfonds. In het volgende hoofdstuk zijn deze reserves nader toegelicht.

2.4 Voor- en nadelen van reserves

Uit de literatuur blijkt dat aan het instellen en aanhouden van reserves voor- en nadelen verbonden kunnen zijn.

Veel van de *voordelen* van de reserves vloeien voort uit haar functies:

- Met reserves worden financiële middelen veilig gesteld om op een later tijdstip een specifiek doel te realiseren.
- Met de bufferfunctie kunnen tegenvallers worden opgevangen en risico's worden afgedekt.
- Doordat het beroep op de geld- en kapitaalmarkt wordt beperkt, wordt rente bespaard op af te sluiten leningen. De exploitatie van de gemeente wordt minder gevoelig voor rentefluctuaties.
- Doordat baten en lasten gelijkmatig kunnen worden ingezet ten bate/ten laste van de exploitatiebegroting, kunnen extreme pieken en dalen in de begroting en rekening worden vermeden.
- Door te kunnen sparen voor toekomstige beleidsdoelen kunnen beleidsdoelen gerealiseerd worden waar nu nog onvoldoende middelen beschikbaar voor zijn.

Daarnaast worden er ook nog andere voordelen beschreven:

- De middelen in de reserves maken veelal geen onderdeel uit van de integrale afweging bij de begrotingsvaststelling en zijn daardoor als het ware gedepolitiseerd. Het niet jaarlijks ter discussie stellen van de betreffende middelen kan worden aangemerkt als een aspect van bestuurlijke doelmatigheid.
- Reserves kunnen potverteren aan het eind van een begrotingsjaar voorkomen. Als niet bestede middelen via een reserve beschikbaar blijven voor de betreffende taak en niet vrijvallen ten gunste van de algemene middelen, is er minder risico dat aan het eind van een begrotingsjaar de nog beschikbare middelen worden opgemaakt. Hierdoor kan een efficiënte en zorgvuldige inzet van middelen worden bevorderd.
- Doordat middelen direct beschikbaar zijn kan snel en slagvaardig worden gehandeld.

¹⁸ Een bijzondere vorm van een reserve met een inkomensfunctie is een reserve waaruit (een deel van) de kapitaallasten (rente- én afschrijvingskosten) wordt bekostigd zolang een bezit (bijv. gebouw) in gebruik is.

Uit de literatuur blijkt dat het instellen en aanhouden van reserves ook een aantal *nadelen* kent:

- Reserves maken de begroting en jaarrekening minder transparant. Dit nadeel zal groter zijn als er veel reserves worden aangehouden.
- Reserves depolitiseren en kunnen daardoor leiden tot verlies aan scherpste over de besteding van middelen. De raad heeft hierdoor minder grip op het budget; haar budgetrecht staat onder druk.
- In een reserve kunnen meer middelen aanwezig zijn dan feitelijk nodig is om de betreffende doelstelling te realiseren. Dit kan leiden tot ondoelmatige bestedingen. Als meer geld 'op de plank' ligt dan nodig, vloeien deze niet automatisch terug naar de algemene middelen.
- De aanwezigheid van een bestemmingsreserve kan de indruk wekken dat er voor de realisatie van het specifieke doel voldoende middelen aanwezig zijn. Dit hoeft niet het geval te zijn, zodat in latere jaren alsnog kosten ten laste van de begroting komen.
- Bij het aanspreken van reserves (bijvoorbeeld bij een tegenvaller) gaat een evenredig deel van de jaarlijkse rentebaten verloren.¹⁹ Door het wegvallen van deze rentebaten ontstaat er een structureel tekort in de meerjarenbegroting dat moet worden opgelost door structurele bezuinigingen of inkomstenverhogingen.
- Reserve met een bestedingsfunctie is 'incidenteel geld'. Het is onjuist om structurele activiteiten met zo'n reserve te financieren, aangezien de financiële dekking van de activiteiten dan niet veilig is gesteld.
- Een meer dan noodzakelijke omvang van het eigen vermogen kan leiden tot ondoelmatig handelen van de gemeente. Geld wordt besteed aan onrendabele projecten en/of aan projecten die niet tot de primaire taken behoren. De kwaliteit van de afweging tussen baten van publieke voorzieningen en de daarmee samenhangende kosten kan in gevaar komen, doordat er een zwakkere band is tussen beslissen, betalen (belastinggeld) en genieten.²⁰
- Het doet afbreuk aan het profijtbeginsel. Als de reservemiddelen niet meer in verhouding staan tot de noodzakelijke hoogte, dan is er sprake van een situatie waarin de ene generatie belastingbetalers extra heeft betaald om een nieuwe generatie belastingbetalers te kunnen ontzien.²¹

De voor- en nadelen van reserves zullen bij het instellen van reserves moeten worden afgewogen.

¹⁹ Door het aanhouden van reserves bespaard de gemeente rente. Deze "bespaarde" rentebaten vervallen als de reserve is besteed.

²⁰ Eduard Gerritsen, Proefschrift "vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie" p.67.

²¹ <http://www.gemeenteraad.nl/blog/overzicht/9/2011/nieuws-artikel/checklist-reserves-voor-raadsleden-deel-ii/578>.

2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is onderzocht welke functies en kaders er zijn voor de reserves. Daarbij is nagegaan welke invloed de verschillende functies hebben op de beslissingsruimte die er voor de raad is om vrij over de reserves te beschikken. Ook zijn de voor- en nadelen van het instellen en aanhouden van de reserves geïnventariseerd.

Op basis hiervan hebben we de volgende conclusies getrokken:

1. In de literatuur worden aan gemeentelijke reserves de volgende functies toegekend: de bufferfunctie, de bestedingsfunctie, de inkomensfunctie en de financieringsfunctie. Alle reserves hebben een financieringsfunctie en zijn om die reden voor het nader rubriceren van reserves niet van belang.
2. Het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) onderscheidt algemene en bestemmingsreserves. Algemene reserves vervullen veelal de bufferfunctie. Bestemmingsreserves hebben een bestedings- of een inkomensfunctie.
3. Bij de algemene reserve bepaalt de raad de minimale of gewenste omvang. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de - niet afgedekte - financiële risico's van de gemeente en de eventuele andere financiële mogelijkheden (bezuinigingen, vrije belastingruimte) en het 'aanpassingsvermogen' van de gemeente.
4. De gemeenteraad stelt de bestemmingsreserves in en bepaalt op grond van het budgetrecht wat de bestemming is. Va de begroting, begrotingswijziging of bij de jaarrekening stelt de raad elke toevoeging, onttrekking en vrijval vast.
5. Van de bestemmingsreserves met een bestedingsfunctie kan de raad soms de aanwendingsrichting niet meer wijzigen, omdat bestedingsplannen al bestuurlijk commitment hebben verkregen of omdat er al 'verplichtingen' zijn aangegaan (bijvoorbeeld aanbestedingsprocedures, meerjarig toegekende subsidies in relatie tot co-financieringsafspraken).²²
6. De gemeenteraad kan de bestemmingsreserves met een inkomensfunctie niet zonder meer wijzigen omdat daardoor een tekort in de meerjarenbegroting zal ontstaan.²³
7. Aan het aanhouden en het instellen van reserves zijn voor- en nadelen verbonden. Bij het instellen van reserves zullen deze voor- en nadelen afgewogen moeten worden.
8. Het college heeft voor de ambtelijke organisatie de kaders voor de verantwoording van de reserves in verschillende documenten uitgewerkt.

²² In de ambtelijke reactie van 28 september 2012 wordt vermeld dat de gemeenteraad altijd de bestemming kan wijzigen zolang het geld niet feitelijk is besteed. Alleen kan daar een 'prijs' aan verbonden zijn, indien al toezeggingen richting derden zijn gedaan. Op zich is deze opmerking terecht, echter de "prijs" die betaald moet worden verminderd wel de vrije bestedingsruimte. Daarnaast spelen in zo'n situatie ook niet financiële overwegingen een rol zoals bestuurlijke betrouwbaarheid.

²³ Indien de reservemiddelen reeds in het lopende begrotingsjaar zouden worden besteed, heeft dit ook nadelige gevolgen voor de lopende begroting.

3 Reserves gemeente Amsterdam

In dit hoofdstuk gaat het over de tweede onderzoeksvraag:

Hoeveel reserves zijn er in de jaarrekening verantwoord en zijn de reserves goed beschreven?

De rekenkamer onderzocht op basis van de jaarrekening 2011 hoeveel reserves er in de gemeente Amsterdam zijn en of deze duidelijk zijn toegelicht.

3.1 Aantallen reserves in de jaarrekening

Om inzicht te geven in het aantal reserves en de financiële omvang van de reserves hebben we aan de hand van de jaarrekening 2011 de volgende tabel samengesteld:

Tabel 3.1 Aantallen en bedragen reserves in de jaarrekening 2011

Programma	Algemene reserves		Bestemmingsreserves	
	aantal	Bedrag (x € 1 milj.)	aantal	Bedrag (x € 1 milj.)
Openbare orde en veiligheid			6	22,6
Werk en inkomen	1	7,7	17	24,7
Zorg			26	21,9
Educatie, jeugd en diversiteit			10	16,5
Verkeer en infrastructuur	1	4,2	17	629,2
Openbare ruimte, groen, sport en recreatie			9	25,3
Cultuur en monumenten			14	35,0
Milieu en water	2	7,3	7	17,0
Economie en haven			17	125,1
Facilitair en bedrijven	6	11,0	32	54,2
Stedelijke ontwikkeling	1	-71,8	23	355,9
Bestuur en concern			15	4,4
Dienstverlening	1	4,7	6	5,9
Algemene dekkingsmiddelen	4	4.645,5	25	660,9
Aantal reserves	16	4.608,6	224	1.998,6

Bron: Raadsdruk jaarrekening 2011, Verloopstaat reserves en voorzieningen (blz. 529 t/m 542)²⁴

Uit het overzicht blijkt dat de gemeente 16 reserves als algemene reserves heeft gerubriceerd en 224 als bestemmingsreserves. Opvallend is dat de gemeente één negatieve reserve kent. Dit betreft de Algemene reserve grondexploitatie, zoals opgenomen in het Vereveningsfonds.

²⁴ De in de verloopstaat opgenomen reserves zijn door de rekenkamer als basis genomen omdat deze aansluiten bij de balans per 31 december 2011.

Daarnaast valt de hoge algemene reserve bij de algemene dekkingsmiddelen op. Dit is grotendeels de Reserve Afkoopsommen erfpacht van € 4.365 miljoen (bijna 95% van het totaal van de algemene reserves). Deze reserve heeft een inkomensfunctie en zou uit dien hoofde beter gerubriceerd kunnen worden onder de bestemmingsreserves.

Uit de cijfers kan verder worden afgeleid dat de bestemmingsreserves gemiddeld ruim € 9 miljoen bevatten. De spreiding in omvang varieert echter enorm: van een nulstand tot € 512,5 miljoen voor de Reserve gemeentelijk aandeel kosten Noord/-Zuidlijn (programma Verkeer en infrastructuur).

3.2 Verantwoording reserves in de jaarrekening

In deze paragraaf schetsen we in het kort op welke wijze in de jaarrekening informatie wordt verstrekt over de reserves.

De jaarrekening 2011 geeft in hoofdstuk 1 “Hoofdpijnen”, paragraaf 4, een kwantitatieve en kwalitatieve toelichting op de reserves en voorzieningen in hoofdpijnen. Daarbij is expliciet aangegeven, dat de raad bepaalt welke reserves worden gevormd. Opvallend is dat de zogenaamde erfpachtreserves van bijna € 4,4 miljard niet worden toegelicht. In de ambtelijke reactie op de Nota van Bevindingen wordt hiervoor als reden opgegeven, “dat deze buiten beschouwing worden gelaten omdat ze beschouwd worden als financieringsmiddelen voor in erfpacht uitgegeven grond en daarom, ook gezien de omvang, presentatie een vertekend beeld zou geven”. De informatiewaarde van de jaarrekening wordt vergroot als deze reden in de jaarrekening zou worden vermeld.

In de jaarrekening wordt in een afzonderlijke paragraaf zogenaamde “extracomptabele reserves” vermeld. In deze paragraaf doet het college voorstellen om een deel van het positieve rekeningsresultaat 2011 aan bepaalde reserves toe te voegen. Het worden extracomptabele reserves genoemd omdat ze niet geboekt zijn in de jaarrekening 2011. Ten aanzien van de extracomptabele reserves heeft het college in de 4-maandsrapportage 2012 aan de raad voorgesteld om de (dotaties aan deze) reserves in de jaarrekening 2012 alsnog te boeken.

De jaarrekening 2011 bevat verder 15 programma’s die ieder een aantal veelal samenhangende beleidsterreinen (sub-programma’s) bevatten. De programma’s worden volgens een vast stramien beschreven. In paragraaf 4 van ieder programma zijn de reserves toegelicht, waarbij volgens voorschrift de volgende drie categorieën worden onderscheiden:

- afgewikkelde reserves,
- gehandhaafde reserves en
- nieuwe reserves.

Tabel 3.2 laat zien in hoeverre de voorgeschreven indeling in de jaarrekening 2011 consequent is toegepast.

Tabel 3.2 Indeling reserves in jaarrekening 2011

Verdeling reserves	Aantal reserves *)	In procenten
gehandhaafde reserve	121	50%
afgewikkelde reserves	34	14%
nieuwe reserves	16	7%
niet ingedeeld	69	29%
	240	

*) algemene en bestemmingsreserves

De tabel laat zien dat 69 reserves niet volgens het vaste stramien (categorie: niet ingedeeld) zijn toegelicht. Dit is 29%. Van de wel toegelichte reserves is 50% een gehandhaafde reserve, 7% is nieuw en 14% is een reserve die in 2011 is afgewikkeld. Hieruit blijkt dat het bestand van aanwezige reserves geregeld wijzigt. In hoofdstuk 4 hebben we het verloop van de reserves in de jaren 2007 tot en met 2011 nader onderzocht.

De reserves worden in de jaarrekening op programmaniveau verantwoord. De relatie met de verschillende subprogramma's is niet altijd duidelijk vermeld. Voor de beoordeling van de beschikbare middelen voor een bepaald beleidsterrein is het gewenst dat deze relatie wel duidelijk is.

In de jaarrekening is ook nog een bijlage "verloopstaat reserves en voorzieningen" opgenomen. In deze bijlage is van iedere reserve de beginstand, de toevoeging, de onttrekking en de eindstand per einde boekjaar opgenomen. Dit is een cijfermatig overzicht zonder verdere toelichting.

3.3 Informatie over de reserves

Om een reserve goed te kunnen beoordelen moeten de reserves in de jaarrekening goed worden toegelicht. Naast informatie over de beginstand, mutaties en eindstand is hierbij ook informatie over het doel, bestedingsplannen en de werkelijk behaalde resultaten van belang. Ook gegevens over vrijval en de nog niet-verplichte ruimte binnen reserves is voor raadsleden relevante informatie om hun kaderstellende en controlerende rol te kunnen uitoefenen.

In de beleidsnotitie Reserves c.a. van december 2009 heeft het college het volgende voorschrift voor het toelichten van reserves opgenomen:

Alle reserves groter dan € 0,5 miljoen worden zowel in de begroting als in de jaarrekening per resultaatgebied²⁵ vanuit twee invalshoeken toegelicht en wel:

- *Inhoudelijk ► waar gaat het concreet om*
- *Een redengevende verklaring van het verschil tussen geraamde en werkelijke mutaties.*

²⁵ Sinds 2011 wordt in de jaarrekening en begroting in plaats van het begrip "resultaatgebieden" het meer gangbare begrip "programma's" gebruikt zoals opgenomen in het BBV.

Gelet op de kaderstellende en controlerende rol van de raad hebben we met betrekking tot de bestemmingsreserves het volgende onderzocht.

- Zijn de reserves toegelicht?
- Blijkt het doel uit de jaarrekening?
- Wordt inzicht gegeven in de vrije ruimte van de reserves?
- Is de informatie over de reserves goed?

Zijn de reserves toegelicht?

In de jaarrekening is standaard in ieder programma een paragraaf opgenomen waarin de reserves worden toegelicht. Door de reserves toe te lichten ontstaat voor de raad de mogelijkheid om zich een oordeel te vormen over de reserves. We hebben per programma bekeken in hoeverre er een inhoudelijke toelichting in de jaarrekening is opgenomen.

Tabel 3.3 Aanwezigheid van een toelichting op de reserves in de jaarrekening 2011

Programma	Aantal reserves	Toelichting aanwezig	Toelichting ontbreekt
Openbare orde en veiligheid	6	6	0
Werk en inkomen	17	17	0
Zorg	26	26	0
Educatie, jeugd en diversiteit	10	9	1
Verkeer en infrastructuur	17	13	4
Openbare ruimte, groen, sport en recreatie	9	9	0
Cultuur en monumenten	14	13	1
Milieu en water	7	5	2
Economie en haven	17	15	2
Facilitair en bedrijven	32	12	20
Stedelijke ontwikkeling	23	21	2
Bestuur en concern	15	14	1
Dienstverlening	6	5	1
Algemene dekkingsmiddelen	25	25	0
Aantal reserves	224	190	34
In procenten		85%	15%

Bij 9 van 14 programma's wordt één of meerdere reserves niet toegelicht.

Met name bij de programma's *Verkeer en infrastructuur* (4 van de 17) en *Facilitair en bedrijven* (20 van de 32) ontbreken veel toelichtingen. Van de reserves die groter zijn dan € 500.000 worden er 9 niet toegelicht (zie bijlage 4).

* *Verkeer en infrastructuur*

Van het programma *Verkeer en infrastructuur* zijn de reserves *Egalisatie parkeerbeheer* (€ 1,1 miljoen), *Verlaging Westertoegang* (€ 0,7 miljoen), *Risicoreservering IJsei* (€ 4,9 miljoen) en de *Reserve WW van voormalig DAB-Parkeergebouwen medewerkers* (€ 0,4 miljoen) niet toegelicht.

** Facilitair en bedrijven*

Het programma *Facilitair en bedrijven* kent een eindstand per 31 december 2011 aan algemene en bestemmingsreserves van € 64,8 miljoen. Deze reserves worden niet in overeenstemming met het voorschrift op basis van de trits: nieuwe reserves, gehandhaafde reserves en afgewikkelde reserves, toegelicht.

Bij nadere bestudering van het programma blijkt dat de reserve *uitvoeringsplan ICT/stabilisatieplan ICT* van € 15 miljoen in de subparagraaf 5.1 Toelichting prioriteiten (p. 321) wordt toegelicht. Ten aanzien van de reserve *Gemeentelijke bijdrage Herstructurering Foodcenter (OGA)* met een saldo van € 20,2 miljoen, wordt in het subprogramma 3.3. een korte toelichting gegeven. De reserve *Dekking kapitaallasten achterstallig onderhoud* van € 9,2 miljoen is daarentegen niet van een toelichting voorzien.

De overige reserves in dit programma hangen samen met de bedrijfsvoering van gemeentelijke diensten en bedrijven. Dit betreffen WW- en wachtgeldreserves, huisvestingsreserves en reserveringen voor verbetering van de bedrijfsvoering. In de drie subprogramma's worden deze reserves soms beperkt toegelicht.

De volgende reserves van boven de € 500.000 zijn echter niet in de jaarrekening toegelicht:

- Winstreserve (25%) (IBA) € 2,0 miljoen
- Egalisatiereserve nieuwe activiteiten € 1,9 miljoen
- Reserve wachtgeld IBA (Ingenieursbureau Amsterdam) € 1,5 miljoen

Verder constateren we dat de gemeente een aantal reserves heeft gerubriceerd onder algemene reserves, waarvan – gelet op het specifieke karakter – de vraag kan worden gesteld of het niet juist is om deze reserves op concernniveau onder de bestemmingsreserves te rubriceren. Hierbij denken we aan de algemene reserves van het PMB, IBA, DAB, Materiaaldienst en Wibautgroep.

** Stedelijke ontwikkeling*

Ook in het programma *Stedelijke ontwikkeling* zijn aan de grote reserves aparte paragrafen gewijd: Vereveningsfonds (paragraaf 4.3), Zuidas (paragraaf 4.4) en Stimuleringsfonds volkshuisvesting (paragraaf 4.5). De niet toegelichte reserves betreffen kleine reserves met een gezamenlijke omvang van € 0,4 miljoen.

Blijkt het doel uit de jaarrekening?

Om te kunnen beoordelen waarvoor de reserve bestemd is, is het van belang dat het doel van de reserve helder is. Wij hebben gekeken in hoeverre het doel van de reserves in de jaarrekening duidelijk zijn beschreven. Daarbij is niet alleen gekeken of het doel expliciet vermeld is maar hebben we soms het doel indirect afgeleid uit de naam van de reserve of uit de toelichtende tekst bij de reserve. Een complicerende factor is dat de naam van de reserve niet in alle onderdelen van de jaarrekening altijd hetzelfde is. Bij sommige reserves is niet duidelijk of het misschien dezelfde reserve betreft maar dan onder een andere naam.

In de hierna volgende tabel zijn de resultaten weergegeven van ons onderzoek naar de doelen van de reserves.

Tabel 3.4 Inventarisatie doelen van reserves

Programma	Aantal reserves	Doel duidelijk	Doel onduidelijk
Openbare orde en veiligheid	6	5	1
Werk en inkomen	17	15	2
Zorg	26	25	1
Educatie, jeugd en diversiteit	10	9	1
Verkeer en infrastructuur	17	15	2
Openbare ruimte, groen, sport en recreatie	9	9	0
Cultuur en monumenten	14	12	2
Milieu en water	7	6	1
Economie en haven	17	14	3
Facilitair en bedrijven	32	25	7
Stedelijke ontwikkeling	23	23	0
Bestuur en concern	15	14	1
Dienstverlening	6	6	0
Algemene dekkingsmiddelen	25	25	0
Aantal reserves	224	203	21
In procenten		91%	9%

Bij 203 van de 224 bestemmingsreserve hebben we ons op basis van de jaarrekening 2011 een beeld kunnen vormen van het doel van de reserve; bij 21 reserves (9%) is dit niet het geval. In bijlage 6 hebben we deze reserves vermeld.

Wordt inzicht gegeven in de vrije ruimte van de reserves?

De jaarrekening van de gemeente is niet zodanig ingericht dat inzicht wordt gegeven in de mogelijke vrije ruimte van een reserve. De rekenkamer verstaat onder vrije ruimte dat deel van de reserve waarvoor nog geen juridische verplichtingen zijn aangegaan of waarvoor nog geen - door het bestuur gefiatteerde - bestedingsplannen aanwezig zijn. Het gaat daarbij vooral om de bestemmingsreserves met een bestedingsdoel. Er is ook sprake van vrije ruimte als er in de algemene reserves meer middelen zijn opgenomen dan voor de bufferfunctie is vereist.²⁶

Voor bestemmingsreserves met een inkomensfunctie ligt de bestemming in principe vast omdat de revenuen (bespaarde rente) van deze reserves als dekkingsmiddel dienen voor de meerjarenbegroting. Bij deze reserves is een bestedingsplan veelal niet aan de orde.

²⁶ Het college verantwoordt de omvang van de benodigde algemene reserve in de verplichte paragraaf Risico's en weerstandvermogen.

Ook voor reserves met een egalisatiefunctie zijn bestedingsplannen niet relevant. Wel is het bij dergelijke reserves nuttig om een minimum- en maximum omvang vast te stellen, zodat op basis daarvan bijsturing kan plaatsvinden.

De rekenkamer heeft vastgesteld dat in de jaarstukken geen of beperkt informatie wordt verstrekt op basis waarvan de raadsleden zich een oordeel kunnen vormen in welke mate de bestemmingsreserves nog vrije ruimte hebben.

Is de informatie over de reserves goed?

We hebben de informatie over de reserves in de jaarrekening 2011 nader beoordeeld. Daarbij hebben we gekeken of naast de doelomschrijving ook de mutaties van de reserves duidelijk zijn toegelicht en of de lezer zich een beeld kan vormen over de aard van de bestedingen en in hoeverre er financiële middelen zijn vrijgevallen ten gunste van de algemene middelen. Ook is getoetst of de bedragen die vermeld worden corresponderen met de cijfers in het *Verloopschema reserves en voorzieningen* in de jaarrekening.

De bevindingen van deze toets laten zich als volgt samenvatten:

Tabel 3.5 Kwaliteit informatie reserves

Programma	Aantal reserves	Oordeel over de kwaliteit informatie		
		voldoende	matig	onvoldoende/ ontbreekt
Openbare orde en veiligheid	6	2	3	1
Werk en inkomen	17	13	3	1
Zorg	26	22	2	2
Educatie, jeugd en diversiteit	10	7	1	2
Verkeer en infrastructuur	17	10	1	6
Openbare ruimte, groen, sport en recreatie	9	6	1	2
Cultuur en monumenten	14	6	7	1
Milieu en water	7	4	0	3
Economie en haven	17	13	2	2
Facilitair en bedrijven	32	0	2	22
Stedelijke ontwikkeling	23	18	3	2
Bestuur en concern	15	14	0	1
Dienstverlening	6	5	0	1
Algemene dekkingsmiddelen	25	24	1	0
Aantal reserves	224	144	26	46
In procenten		67%	12%	21%

‘Voldoende’ betekent dat de kwaliteit van de informatie zodanig is dat in hoofdlijnen een oordeel gevormd kan worden over het *doel* en de *aard van de mutaties* van de reserve. Bij ‘onvoldoende/ontbreekt’ is dit niet mogelijk. Bij ‘matig’ ontbreekt er een onderdeel of onderdelen van de benodigde informatie.

Bij deze beoordeling hebben we het aspect *vrije ruimte van de reserve* niet meegenomen. Ook is niet beoordeeld of er goede informatie is verstrekt over de bereikte resultaten, zodat de lezer een beeld kan vormen over de effectiviteit van de bestedingen.

De inventarisatie laat zien dat bij 144 reserves (67%) de kwaliteit van de informatie over het doel en de aard van de bestedingen voldoende is en bij 26 reserves matig. Bij 46 reserves (21%) is deze kwaliteit onvoldoende of ontbreekt.

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is onderzocht in hoeverre de reserves in de jaarrekening 2011 zijn toegelicht.

Op basis van het onderzoek trekken we de volgende conclusies.

- De door het college voorgeschreven indeling naar *gehandhaafde, afgewikkelde of nieuwe* reserves wordt in de jaarrekening niet altijd consequent toegepast. Verder ontbreekt bij 34 reserves een toelichting. Dit is 15% van het totale aantal reserves. Het college schrijft voor dat tenminste alle reserves boven de € 500.000 in de jaarrekening moeten worden toegelicht. Uit het onderzoek blijkt dat in totaal 9 reserves boven de € 500.000 niet zijn toegelicht. In bijlage 4 zijn de 34 niet toegelichte reserves vermeld.
- De jaarstukken geven geen of beperkte informatie over de '*vrije ruimte*' van de reserves. Ook is veelal geen informatie opgenomen over of de bereikte resultaten met de bestedingen uit de reserves. Het college heeft hiervoor ook geen voorschriften vastgesteld.
- De informatievoorziening over het doel en de aard van de bestedingen is bij 144 reserves voldoende, bij 26 matig en bij 46 reserves onvoldoende of ontbreekt.

Uit de verkenning blijkt dat de informatievoorziening over de reserves op meerdere punten kan worden verbeterd. Voor veel reserves geldt dat aan de hand van de jaarrekening het niet goed mogelijk is om een oordeel te vormen over in hoeverre het feitelijke beheer op een goede wijze plaatsvindt. Hiervoor moeten ook de achterliggende administraties en procedures worden onderzocht. De rekenkamer is daarom voornemens om in een volgend onderzoeksprogramma een specifieke bestemmingsreserve voor nader onderzoek op te nemen. In bijlage 3 hebben we een proeve van een normenkader opgenomen aan de hand waarvan langlopende bestedingsreserves met een bestedingsdoel kunnen worden getoetst.

4 Ontwikkeling reserves gemeente Amsterdam

In dit hoofdstuk gaat het over de derde onderzoeksvraag:

Hoe is de ontwikkeling van de reserves in aard en omvang en in welke mate zijn de reserves besteed?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we aan de hand van de jaarrekeningen het verloop van de reserves over de afgelopen 5 jaren geanalyseerd.

Eind 2011 bevat de verloopstaat van de reserves in totaal 240 reserves. Daarvan waren er 16 algemene reserves en 224 bestemmingsreserves²⁷. Aan het begin van 2007 waren er 253 bestemmingsreserves. De top van het aantal bestemmingsreserves werd bereikt eind 2009 met 286 reserves.

De rekenkamer onderzocht voor de periode 2007 tot en met 2011 de samenstelling en ontwikkeling van het eigen vermogen (paragraaf 4.1), de algemene reserves (paragraaf 4.2), en de bestemmingsreserves (paragraaf 4.3).

Tevens onderzochten we de aanwezigheid van mogelijke slapende reserves (paragraaf 4.4). Een slapende reserve is een bestemmingsreserve waarin weinig mutaties plaatsvinden, terwijl je dat op basis van de functie van de reservewel zou verwachten. Dergelijke reserves kunnen wellicht geheel of gedeeltelijk vrijvallen en voor andere doelen worden ingezet. We sluiten het hoofdstuk af met conclusies (paragraaf 4.5).

4.1 Eigen vermogen

Het eigen vermogen van de gemeente bedraagt volgens de balans per 31 december 2011 € 6,644 miljard.

Dit vermogen is in de jaarrekening als volgt gerubriceerd:

Algemene reserves	€	4.608.657.428
Overige bestemmingsreserves	€	1.998.579.252
Resultaat na bestemming	€	36.370.332

De indeling is overeenkomstig de voorgeschreven rubricering van het BBV.

Naast het zichtbare eigen vermogen zijn er ook zogenaamde *stille* reserves, die niet zichtbaar zijn op de balans. Van stille reserves is sprake als er bezittingen op de balans staan tegen een lagere boekwaarde dan een mogelijke verkoopwaarde. Het verschil tussen beide waarde is een stille reserve. Zolang de gemeente niet voornemens is het bezit te verkopen (zit het vermogen vast in dit actief en) is de stille

²⁷ De rekenkamer constateert dat er eind 2011 acht reserves zijn opgenomen met een zeer laag bedrag en die vermoedelijk al opgeheven hadden kunnen worden. Wordt hiervoor gecorrigeerd dan gaan het om in totaal 16 algemene reserves en 216 bestemmingsreserves.

reserve niet beschikbaar als financierings- of dekkingsmiddel. Wel kunnen dergelijke bezittingen als onderpand dienen bij het aantrekken van leningen.

Het aantal bestemmingsreserves en de mutaties in de afgelopen 5 jaar is in de volgende tabel inzichtelijk gemaakt.

Tabel 4.1 Veranderingen in het aantal bestemmingsreserves 2006-2011

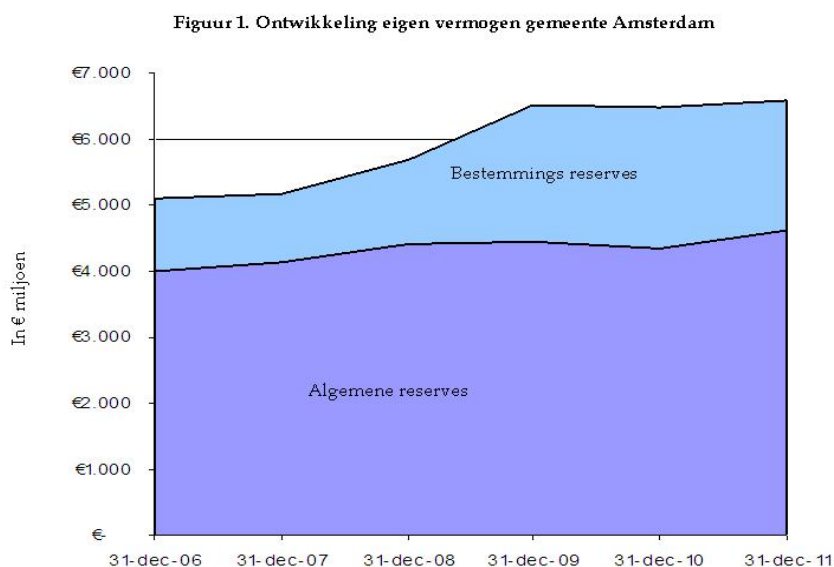
Jaar	Aantallen bestemmingsreserves			
	Stand begin van het jaar	Bij	Af	Stand eind van het jaar
2007	253	37	-42	248
2008	248	59	-37	270
2009	270	48	-32	286
2010	286	50	-61	275
2011	275	35	-94	216

Bron: jaarrekeningen gemeente Amsterdam

Uit de tabel blijkt dat het aantal reserves jaarlijks flink muteert. In 2011 zijn er relatief veel reserves opgeheven (94 stuks). Ten opzichte van begin 2007 zijn er eind 2011 circa 40 (of 15%) minder reserves.

De ontwikkeling in de totale omvang van het eigen vermogen sinds ultimo 2007 is in onderstaande grafiek inzichtelijk gemaakt. Het eigen vermogen is hierbij onderverdeeld in de algemene en bestemmingsreserves.

In de volgende paragraaf is de toename van de algemene reserves kort toegelicht. In paragraaf 4.3 is de toename van de bestemmingsreserves kort toegelicht.



In paragraaf 4.4 is nagegaan of er ook zogenaamde “slapende” reserves aanwezig zijn.

4.2 Algemene reserves

De post *algemene reserves* in de jaarrekening 2011 laat zich als volgt samenvatten.

Tabel 4.2 Specificatie algemene reserves jaarrekening 2011

Reserve	Programma	Stand per 31-12-2006 in miljoenen euro's	Eindstand 31-12-2011 in miljoenen euro's
Reserve Afkoopsommen erfpacht	Middelen	3.557,2	4.364,9
Weerstandsvermogen	Middelen	135,5	222,5
Algemene reserve grondexploitatie	Stedelijke ontwikkeling	-19,0	-71,8
Meerwaarden afkoopsommen Grondbedrijf	Middelen	169,0	55,6
Risicoreserve Wet Werk en Bijstand	Werk en inkomen	45,0	7,6
Egalisatiereserve Waternet	Milieu en water	3,7	7,3
Mobiliteitsfonds - Algemene reserve	Verkeer en infrastructuur	6,3	4,2
Overige algemene reserves (8x)	diverse	16,2	18,3
Totaal		3.913,9	4.608,7

Om de ontwikkeling in de algemene reserves inzichtelijk te maken is zowel de stand per 31 december 2006 als de stand per 31 december 2011 vermeld. Als eerste valt de grote reserve Afkoopsommen erfpacht op en de stijging van deze reserve vanaf 2006. Zonder de reserve Afkoopsommen laat de algemene reservepositie een kleine daling zien van € 13 miljoen (van € 357 miljoen per 31 december 2006 naar € 344 miljoen per 31 december 2011).

Hierna worden de reserves uit de tabel nader toegelicht.

* Reserve afkoopsommen erfpacht

Zoals al eerder vermeld is de algemene reserve Afkoopsommen erfpacht feitelijk een bestemmingsreserve met een inkomensfunctie. De met deze reserve gerealiseerde bespaarde rente wordt aangewend om de rentekosten te dekken van de (boek-

waarden van de) gronden, waarvoor afkoopsommen zijn ontvangen. Om deze reden staat deze reserve niet ter vrije beschikking van de gemeenteraad.

* Weerstandsvermogen

Het *weerstandsvermogen* is van € 135,5 miljoen gestegen tot € 222,5 miljoen. Het weerstandsvermogen is feitelijk de *algemene reserve* zoals bedoeld in het BBV. Ergo deze reserve wordt betrokken bij het bepalen van de weerstandscapaciteit van de gemeente mede in relatie tot de financiële risico's van de gemeente. Onder financiële risico's worden begrepen risico's waarvoor de gemeente geen specifieke risicoreserves heeft ingesteld of waarvoor de gemeente geen afdoende beheersmaatregelen heeft getroffen, zoals het overdragen van risico's aan een derde partij, bijvoorbeeld een verzekeringsmaatschappij of andere partij (rijk, gesubsidieerde instellingen). Zoals reeds vermeld wordt de omvang van het benodigde weerstandsvermogen jaarlijks op meer kwalitatieve wijze in de jaarrekening bepaald.²⁸ Het is aan de raad om te beoordelen of zij deze algemene reserve van voldoende omvang vindt.

* Reserve grondexploitatie

De reserve *grondexploitatie* laat eind 2011 een negatief saldo zien van € 71,8 miljoen. De reserve heeft in de tijd een zeer wisselend niveau. Eind 2006 was het saldo van deze reserve € 19,0 negatief, terwijl begin 2009 er een positief saldo was van € 40 miljoen. Begin 2011 vertoonde deze reserve weer een tekort van € 199,1 miljoen. Een negatief saldo beïnvloedt het beschikbare weerstandsvermogen negatief.

* Meerwaarden afkoopsommen Grondbedrijf

De reserve *Meerwaarden afkoopsommen Grondbedrijf* heeft per 31 december 2011 een stand van € 55,6 miljoen. Begin 2007 was deze reserve nog € 169 miljoen. De reserve is in 2001 gevormd en valt geleidelijk vrij ten gunste van de algemene middelen. Vanaf de begroting 2009 bedraagt deze vrijval € 7 miljoen op jaarbasis.

* Risicoreserve Wet Werk en Bijstand

De risicoreserve *Wet Werk en Bijstand* bedraagt eind 2002 € 7,6 miljoen. Eind 2006 bevatte deze reserve nog € 45 miljoen. In het subprogramma Inkomen is vermeld dat in 2011 deze reserve voor € 18,6 is benut om een deel van het "uiteindelijke tekort" van het subprogramma Inkomen te dekken.²⁹

* Egalisatiereserve Drinkwater Waternet

De *Egalisatiereserve Drinkwater Waternet* heeft per einde 2011 een stand van € 7,3 miljoen. Zoals blijkt uit de toelichting in de jaarrekening worden jaarlijks de voor- of nadelige exploitatieresultaten met deze reserve verrekend. Gelet op het doel van deze

²⁸ In de jaarrekening 2011, p. 325 en 326.

²⁹ p. 66 Raadsdruk jaarrekening 2011 wordt in het subprogramma Inkomen het volgende vermeld: "Het uiteindelijke tekort in de jaarrekening van € 78,1 miljoen is voor een deel voorzien in het financieel meerjarenperspectief. Een deel van de dekking volgt uit een onttrekking van € 18,6 miljoen aan de risicoreserve Wwb. De stand van de reserve was ultimo 201 € 26,3 miljoen. Na de onttrekking van € 18,6 miljoen resteert ultimo 2011 € 7,7 miljoen in de risicoreserve Wwb."

reserve, namelijk exploitatieresultaten met betrekking tot het drinkwater te verevenen, ligt het voor de hand om deze reserve niet als algemene reserve, maar als een bestemmingsreserve te rubriceren.

*** Mobiliteitsfonds algemene reserve**

Het *mobilitateitsfonds algemene reserve* van € 4,2 miljoen is in de jaarrekening als volgt toegelicht. Bij de behandeling van de begroting 2008 heeft het college besloten dat een buffer in de Algemene Reserve van € 1,5 miljoen voor onvoorziene omstandigheden noodzakelijk is. Verder wordt vermeld dat van de (resterende) reserve circa € 2,7 miljoen kan worden ingezet bij de actualisatie van het meerjaren werk/ en Investeringsprogramma 2011/2015.³⁰ De raad is het bevoegde orgaan om de gewenste omvang van deze algemene reserve vast te stellen en te beslissen op welke wijze de resterende reservemiddelen wordt ingezet.

*** Overige algemene reserves**

De overige algemene reserves betreffen algemene reserves om de exploitatieresultaten van verschillende gemeentelijke bedrijven en diensten jaarlijks te verevenen.³¹ Deze reserves zouden, gelet op hun specifieke vereveningsfunctie, ook als bestemmingsreserves kunnen worden aangemerkt. Ook voor deze reserves ligt de beslissingsmacht bij de gemeenteraad. Ze kunnen derhalve bepalen of dergelijke reserves wenselijk zijn en wat de maximale omvang van dergelijke reserves is.

4.3 Bestemmingsreserves

Van het totaal van € 1,9 miljard in de bestemmingsreserves wordt ongeveer 74% aangehouden in de 10 grootste bestemmingsreserves (€ 1,4 miljard). In de volgende tabel is de top 10 van de grootste bestemmingsreserves opgenomen.

Tabel 4.3 Top 10 grootste bestemmingsreserves in de jaarrekening 2011

Reserve	Programma	Ontstaan	Eindstand 31-12-2011 In miljoenen euro's
Gemeentelijk aandeel kosten Noord/Zuidlijn	Verkeer en infrastructuur	2005 of eerder	512,5
NUON-gelden	Middelen	2009	213,1
Reserve Amsterdams investeringsfonds	Middelen	2010	159,9
Stimuleringsfonds volkshuisvesting, erfpachtdeel	Stedelijke ontwikkeling	2009	105,4

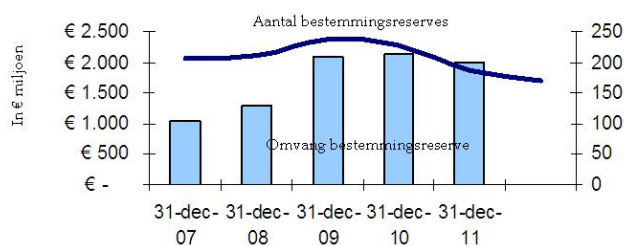
³⁰ p. 147 Raadsdruk jaarrekening 2011, paragraaf 3.9.2 De algemene reserve.

³¹ De grootste 5 specifieke algemene reserves betreffen de gemeentelijke bedrijfsonderdelen: Stadsbank van lening van Programma Dienstverlening (eind 2006 € 4,6 miljoen, eind 2011 € 4,7 miljoen), PMB (eind 2006 € 2,6 miljoen, eind 2011 € 4 miljoen), IBA (eind 2006 € 2,5 miljoen, eind 2011 € 3,3 miljoen), DAB-materiaaldienst (eind 2006 € 2,2 miljoen, eind 2011 € 2,8 miljoen) en DRO (eind 2006 € 1,0 miljoen, eind 2011 € 2,6 miljoen).

Reserve	Programma	Ontstaan	Eindstand 31-12-2011 In miljoenen euro's
Reserve Zuidas Grondexploitatie	Stedelijke ontwikkeling	2005 of eerder	99,6
Afkoopsommen van erfpachttermijnen	Economie en haven	2005 of eerder	89,6
Deelneming GVB	Middelen	2007	78,8
Egalisatiefonds kapitaallasten	Middelen	2005 of eerder	60,0
Mobiliteitsfonds - bestemmingsreserve	Verkeer en infrastructuur	2005 of eerder	55,4
Reserve fusie waterbeheer	Middelen	2005 of eerder	55,4
Totaal			1.429,8

Om een beeld te krijgen in hoeverre deze reserves in de tijd muteren, hebben we de totale toevoegingen en onttrekkingen in de periode 2007 tot en met 2011 bepaald. In totaal is in deze periode een kleine € 1,4 miljard aangewend uit de bestemmingsreserves en bijna € 2,2 miljard toegevoegd. Deze reserves zijn derhalve sinds 2007 toegenomen met € 800 miljoen. In onderstaande grafische afbeelding is de stijging van de bestemmingsreserves (en de daling van het aantal reserves) grafisch weergegeven.

Figuur 3. Ontwikkeling omvang en aantal bestemmingsreserves



De genoemde stijging wordt grotendeels verklaard door het instellen van de reserve voor het gemeentelijk aandeel kosten Noord/Zuidlijn (€ 359 miljoen) en de reserve NUON-gelden die met € 213 miljoen is verhoogd.³² Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat ten opzichte van 31 december 2010 de 10 grootste reserves in totaal met € 150 miljoen zijn gedaald.

4.4 “Slapende” reserves

Onder een slapende reserve verstaat de rekenkamer een bestemmingsreserve waarin weinig mutaties plaatsvinden, terwijl je dat op basis van de functie van de reserve wel zou verwachten. Slapende reserves kunnen mogelijk vrijvallen en komen dan beschikbaar voor andere doelen.³³

In het kader van de verkenning is via een quick scan benadering bepaald of er aanwijzingen zijn voor slapende reserves binnen de gemeente. Wij hebben hiervoor voor alle reserves die in 2007 aanwezig waren bekeken hoeveel procent hiervan is besteed.³⁴ Alle reserves waarbij de bestedingen minder waren dan 50%, zijn nader onderzocht.³⁵

De nader onderzochte bestemmingsreserves zijn ingedeeld naar bestemmingsreserves met een bestedingsdoel (subparagraaf 4.4.1), bestemmingsreserves om kosten te verevenen of speciale risico's op te vangen (subparagraaf 4.4.2) en bestemmingsreserves met een inkomensfunctie (subparagraaf 4.4.3).

4.4.1 Bestemmingsreserves met een bestedingsdoel

Bestemmingsreserve met een bestedingsdoel bevatten gespaarde middelen om in de toekomst een specifiek project of projecten uit te voeren. Het is mogelijk dat via de begroting gedurende een aantal jaren eerst wordt gespaard, voordat tot besteding wordt overgegaan. In tabel 4.4 zijn de bestemmingsreserves met een bestedingsdoel vermeld, waarbij sinds 2007 minder dan 50% is besteed.³⁶

³² In het programmakkoord is beschreven dat € 200 miljoen aan het Amsterdams Investeringsfonds (AIF) zal worden gedoteerd. Daarnaast worden middelen worden ingezet voor programmakkoordprioriteiten en de dekking FMP posten (brief 28 september 2012, kenmerk 2012/5594, Directie Middelen en Control).

³³ De reserves die door de gemeente in de jaarrekening zijn geclassificeerd als algemene reserve zijn bij deze verkenning niet onderzocht.

³⁴ Als beginstand is genomen de stand van de reserve in 2007 en alle dotaties in de jaren daarna. Onder de verantwoordende “bestedingen” van reserves vallen ook de eventueel vrijgevallen bedragen of overboekingen naar andere reserves.

³⁵ Reserves die later zijn ingesteld en weinig mutaties vertonen kunnen mogelijk ook slapend zijn. Dat wil zeggen dat er minder bestedingen plaatsvinden dan je zou verwachten op basis van de plannen. Een mogelijk voorbeeld daarvan is het in 2009 opgerichte Amsterdams Restauratiefonds. Verwacht werd jaarlijks 0,8 miljoen uit te zetten; alleen in 2011 werd een bedrag van € 10.000 onttrokken.

³⁶ Zie vorige voetnoot.

Tabel 4.4 Bestemmingsreserves met een bestedingsdoel met minder dan 50% verloop sinds 2007

Reserve	Programma	Procentuele onttrekking sinds 2007	Eindstand 31-12-2011 in euro's	Doel Reserve (*)
Bestemmingsreserves met een bestedingsdoel				
Stimuleringsfonds volkshuisvesting, erfpachtdeel	Stedelijke ontwikkeling	30%	105.422.435	B
Reserve Aankopen project 1012 (van Traa team)	Openbare orde en veiligheid	27%	16.594.626	B
Reserve De Rode Loper	Openbare ruimte en groen	2%	5.904.902	S
Winstreserve (25%) (IBA)	Facilitair en bedrijven	11%	2.019.359	B
Reserve Professionalisering PMB	Facilitair en bedrijven	19%	442.255	B
			130.383.577	

*) B = Bestedingsreserve: S = Spaarreserve

Of en in hoeverre de vermelde reserves met een bestedingsdoel voor andere doeleinden vrij beschikbaar zijn behoeft nader onderzoek. De toepassingsmogelijkheden van deze reserves zijn soms beperkt.³⁷ Zo kan voor (een deel van) de reserve reeds juridische verplichtingen zijn aangegaan of verwachtingen richting derden zijn gewekt die op basis van behoorlijk bestuur moeten worden nagekomen. Ook kan het zo zijn dat de toepassingsmogelijkheden van reserves worden beperkt doordat er al uitgewerkte bestedingsplannen zijn die politiek draagvlak hebben verkregen.

De hiervoor vermelde reserves worden hierna in het kort toegelicht.

* Stimuleringsfonds volkshuisvesting, erfpachtdeel € 105,4 miljoen

Uit de toelichting in de jaarrekening 2011 blijkt dat deze reserve – op basis van afspraken met de woningbouwcorporaties - bestemd is voor herstructurering van de naoorlogse wijken in stadsdelen Nieuw West en Noord.³⁸ In de afgelopen 5 jaar is 30% van deze reserve besteed ter dekking van tekorten in de grondexploitatie en voor onrendabele investeringen in de volkshuisvesting. In de afgelopen jaren heeft de raad al een groot deel van de middelen die tot 2020 beschikbaar komen gereserveerd voor specifieke stedelijke vernieuwingsplannen.

³⁷ In de ambtelijke reactie van 28 september 2012 wordt aangegeven “dat de gemeenteraad altijd de bestemming kan wijzigen zolang het geld niet feitelijk is besteed. Alleen kan daar een ‘prijs’ aan verbonden zijn, indien al toezeggingen richting derden zijn gedaan.” Op zich is deze opmerking terecht, echter de “prijs” die betaald moet worden verminderd wel de vrije bestedingsruimte (of kost elders vrije budgetruimte).

³⁸ Raadsdruk Jaarrekening 2011, p. 261.

* Reserve Aankopen project 2012 € 16,6 miljoen

Deze reserve is bestemd om panden aan te kopen in het wallengebied. In de jaarrekening 2011 is aangegeven dat het doorbreken van de criminele infrastructuur door het terugdringen van overlastgevende criminogene branches een langlopend project is. 27% van de middelen is sinds 2006 besteed. Als verklaring voor het vertraagd uitgeven wordt vermeld dat het een langdurig project betreft waarvoor een breed draagvlak bij ondernemers, prostituees en bewoners van groot belang is.

* Reserve De Rode Loper € 4,9 miljoen

De Rode Loper betreft één van de projecten om de kwaliteit van de openbare ruimte een impuls te geven en wordt ook in het programmakkoord 2010-2014 vermeld. Op dit moment wordt er jaarlijks aan deze reserve gedoteerd, terwijl er nog nauwelijks iets wordt uitgegeven. De uitvoering van de Rode Loper is afhankelijk van de voortgang van de Noord/Zuidlijn. In principe zouden de middelen ook nog aan een ander doel kunnen worden besteed als de raad daartoe besluit.³⁹

* Winstreserve (25%) IBA € 2.019.359

Het Ingenieursbureau Amsterdam (IBA) heeft zowel een *winstreserve* als een *algemene reserve*. Voor de algemene reserve is een maximum vastgesteld van 10% van de jaaromzet. Volgens de jaarrekening 2011 van IBA is deze reserve bestemd om grote conjuncturele schommelingen en onvoorziene risico's bij IBA op te vangen. Eind 2011 is aan de algemene reserve € 59.000 toegevoegd om de algemene reserve op het maximaal toegestane niveau van 10% (€ 3.299.000) te brengen.

In 2011 is vervolgens 15% van het jaarresultaat aan de winstreserve toegevoegd en het restant van € 3.617.000 afgedragen aan de algemene dienst.

De winstreserve (25%) van ruim € 2 miljoen wordt volgens de jaarrekening 2011 van IBA aangesproken om extra te kunnen investeren in de kennis van de medewerkers en de innovatie van producten en processen. De raad is via het vaststellen van de gemeenterekeningen en begrotingen met deze reserve akkoord gegaan. Uit de jaarrekening blijkt niet dat er een maximum voor de winstreserve (25%) IBA is vastgesteld. Zolang er geen bestedingen hebben plaatsgevonden of juridische verplichtingen zijn aangegaan, kan de reserve in principe ook voor andere doeleinden worden ingezet.

* Reserve professionalisering PMB € 442.255

Bij het ProjectManagement Bureau (PMB) is een reserve bestemd voor kosten op het gebied van professionalisering die de normale begroting te boven gaan.⁴⁰ In 2011 zijn er geen uitgaven geweest. Sinds 2007 is deze reserve voor 19% aangesproken. Zolang er geen bestedingen hebben plaatsgevonden of juridische verplichtingen zijn aangegaan, kan de reserve in principe ook voor andere doeleinden worden ingezet.

³⁹ Voor zover bekend zijn er met stadsdeel Centrum wel bestuurlijke afspraken over de realisatie van de Rode Loper. Dit kan een complicerende factor zijn bij het wijzigen van de doelstelling.

⁴⁰ Jaarrekening 2011, p. 15 ProjectManagement Bureau.

4.4.2 Bestemmingsreserves om kosten te verevenen of specifieke risico's op te vangen

Op grond van het BBV is het in bepaalde situatie toegestaan een reserve in te stellen om de kosten en opbrengsten betreffende een bepaalde taak over de jaren heen te verevenen. Ook is het mogelijk om voor specifieke risico's een reserve aan te houden. In tabel 4.5 zijn de betreffende bestemmingsreserves, waarbij sinds 2007 minder dan 50% is besteed. ⁴¹

Tabel 4.5 Bestemmingsreserves voor egalisatie en opvangen van specifieke risico's met minder dan 50% verloop sinds 2007

Reserve	Programma	Procentuele onttrekking sinds 2007	Eindstand 31-12-2011 in euro's	Doel Reserve *)
Bestemmingsreserves voor egalisatie en opvangen van specifieke risico's				
Reserve Gemeentelijk aandeel kosten Noord/Zuidlijn	Verkeer en infrastructuur	41%	512.479.855	R
Egalisatiereserve splitsingsunit	Algemene dekkingsmiddelen	45%	1.906.221	R
Egalisatiereserve nieuwe activiteiten	Facilitair en bedrijven	11%	1.868.546	E
Reserve WW (DWI)	Algemene dekkingsmiddelen	0%	1.607.195	R
Reserve Wachtgeld (IBA)	Facilitair en bedrijven	18%	1.467.084	R
Reserve WW (DRO)	Openbare ruimte en groen	18%	773.788	R
Reserve WW-verplichtingen (PMB)	Facilitair en bedrijven	0%	489.600	R
Reserve WW BDA	Bestuur en concern	31%	487.196	R
Reserve Eigen risico WW (DMB)	Stedelijke ontwikkeling	0%	473.978	R
Reserve WW en wachtgeld (SHI)	Facilitair en bedrijven	22%	247.773	R
Wachtgeldfonds EZ	Economie en haven	37%	206.835	R
Winstdelingsregeling Haven Amsterdam	Economie en haven	46%	180.000	E/R
Egalisatiereserve tarief personeelsvoorzieningen	Bestuur en concern	44%	68.545	E
Reserve WW (Ombudsman)	Bestuur en concern	11%	53.500	R
Reserve WW en wachtgeld (Raadsgriffie)	Bestuur en concern	6%	46.377	R
			522.356.493	

*) R = Risicoreserve; E= Reserve om kosten te egaliseren,

⁴¹ Zie vorige voetnoot.

Bestemmingsreserves om kosten tussen verschillende jaren te verevenen of om specifieke risico's op te vangen hebben vanwege hun functie soms weinig mutaties. Nader onderzoek is nodig om te bepalen of de omvang van de betreffende reserves niet te hoog of te laag is. Anders dan bij voorzieningen heeft het college niet de plicht om de omvang van dergelijke reserves goed te onderbouwen. Wel zal het college dergelijke bestemmingsreserves moeten betrekken bij het doen van voorstellen over het benodigde weerstandsvermogen. Indien er voor veel specifieke risico's reserves zijn ingesteld (van voldoende omvang), kan de omvang van de algemene reserve worden beperkt.

Het aanhouden van risicoreserves is niet verplicht. Vanuit een oogpunt van solide financieel beleid kan het evenwel van prudent beleid getuigen om specifieke risicoreserves aan te houden. Dergelijke reserves moeten dan wel goed onderbouwd worden. Hierna worden de grootste reserves van deze categorie nader toegelicht.

* Reserve Gemeentelijk aandeel Noord/Zuidlijn € 512.479.855

Naast de voorziening Risicofondsen Noord/Zuidlijn van € 238,4 miljoen, heeft Amsterdam eind 2011 ook nog een reserve Gemeentelijk aandeel kosten Noord/Zuidlijn van € 512,5 miljoen. Volgens de jaarrekening 2011 is het risicoprofiel van de Noord-Zuidlijn afgenomen, waardoor de risicofondsen met € 46 miljoen konden worden verlaagd. ⁴²Deze middelen zijn toegevoegd aan deze reserve.⁴³

* Egalisatiereserve Splitsingsunit € 1,9 miljoen

Uit de reserve splitsingsunit worden de kosten voor het maken van splitsingen van erfpachtrechten voor corporaties bekostigd. De hiervoor ontvangen vergoedingen worden in deze reserve gestort. De stand van deze reserve is sinds 2006 niet beneden de € 1,5 miljoen geweest. Uit de jaarrekening blijkt niet of er een minimum- of maximum stand voor deze reserve is vastgesteld.

* Egalisatiereserve nieuwe activiteiten € 1,9 miljoen

De stand van de egalisatiereserve nieuwe activiteiten is sinds 2006 niet beneden de € 1,5 miljoen geweest. De jaarlijkse mutaties zijn gering. In de jaarrekening 2011 is deze reserve niet toegelicht.

* Diverse wachtgeldreserves (totaal saldo € 5,8 miljoen)

De gemeente hanteert als algemene regel dat diensten en bedrijven eventuele wachtgeld-, fpu-verplichtingen en afkoopsommen en dergelijke bij ontslag van medewerkers uit de eigen exploitatie betalen. Om dergelijke lasten te kunnen bekostigen wordt het de diensten toegestaan om hiervoor een reserve aan te houden. Uit de tabel blijkt dat er bij 10 gemeentelijke diensten wachtgeldreserves aanwezig

⁴² Raadsdruk Jaarrekening 2011, p. 150, Risicofondsen Noord/Zuidlijn.

⁴³ Het college is verplicht is een voorziening te treffen als er specifieke risico's zijn waarvan de omvang redelijk is in te schatten, en samenhangen met activiteiten vóór balansdatum. Het is evenwel mogelijkheid om naast de verplichte voorziening nog (extra) middelen te reserveren voor toekomstige risico's. Het is aan de raad om te beoordelen of in zo'n situatie een reserve gerechtvaardigd is.

zijn, waarbij het verloop in de afgelopen 5 jaar minder dan 50% is geweest. De raad heeft met het instellen van deze reserves ingestemd door de begrotingen en jaarrekeningen vast te stellen. In de jaarrekening is niet vermeld of er voor deze reserves een maximale omvang is bepaald.

* Reserve Winstdelingsregeling Haven Amsterdam € 180.000

De reserve winstdelingsregeling Haven Amsterdam is in de jaarrekening niet nader toegelicht. Omdat uit de naamgeving van deze reserve geen bestedingsdoel blijkt heeft de rekenkamer deze reserve in de categorie *Bestemmingsreserves om kosten te verevenen of specifieke risico's op te vangen* ingedeeld.

4.4.3 Bestemmingsreserves met inkomensfunctie

Niet alle bestemmingsreserves hebben tot doel om te worden besteed, of om specifieke risico's op te vangen of kosten te egaliseren. Reserves kunnen ook worden ingesteld als structureel dekkingsmiddel voor activiteiten die in de begroting zijn opgenomen. Omdat deze reserves fungeren als structureel dekkingsmiddel, heeft het eventueel wijzigen van de doelstelling veelal direct effect op de meerjarenbegroting. De reserves met een inkomensfunctie kunnen zeer divers zijn ingericht. Onderstaand zijn deze reserves met een inkomensfunctie toegelicht waarbij sinds 2007 minder dan 50% is onttrokken.

Tabel 4.6 Bestemmingsreserves voor egalisatie en opvangen van specifieke risico's met minder dan 50% verloop sinds 2007

Reserve	Programma	Procentuele onttrekking sinds 2007	Eindstand 31-12-2011 in euro's	Doel Reserve *)
Bestemmingsreserves met een inkomensfunctie				
Reserve Afkoopsommen van erfpachttermijnen Westpoort	Economie en haven	5%	89.648.335	I
Reserve fusie waterbeheer	Algemene dekkingsmiddelen	29%	55.394.648	I
Reserve Herontwikkeling Stedelijk Museum	Cultuur en monumenten	11%	25.320.497	K
Reserve Nazorg Diemerzeedijk	Milieu en water	1%	12.736.319	I
Reserve Bouwfonds	Algemene dekkingsmiddelen	0%	7.292.756	I
Reserve Afkoopsommen erfpacht 2e termijn	Algemene dekkingsmiddelen	0%	900.556	I
Huisvesting en meubilair (PMB)	Facilitair en bedrijven	26%	149.600	K
			191.442.711	

*) I= Reserve met inkomensfunctie; K= Bestemmingsreserves ter dekking van kapitaallasten

Op basis van de informatie in de jaarrekening 2011 kunnen deze reserves als volgt worden toegelicht.

* Reserve afkoopsommen van erfpachttermijnen Westpoort € 89,6 miljoen

In de gehele stad is OGA belast met het beheer van de erfpachten. Een uitzondering geldt voor de erfpachten in het havengebied in Westpoort. Die worden door Haven Amsterdam beheerd. In de jaarrekening wordt deze reserve nader toegelicht.⁴⁴ Als de erfpachter bij uitgifte van erfpachtgrond kiest voor het afkopen van de jaarlijkse canonbetalingen, worden de ontvangen afkoopsom door het Havenbedrijf in de reserve gestort. Anderzijds worden jaarlijks ten laste van de reserve de op de afkoopsommen gebaseerde erfpachttermijnen geboekt ten gunste van de exploitatie. De verantwoordingswijze leidt ertoe dat de afkoopsommen gedurende de gehele looptijd van het erfpachtcontract als specifiek dekkingsmiddel ten gunste komen van het programma Economie en Haven.

De gemeente heeft bij de afkoop van erfpachten bij OGA voor een geheel andere verantwoordingswijze gekozen. De ontvangen afkoopsommen worden, voor zover ze de boekwaarde van de grond te boven gaan, direct – na verrekening van organisatiekosten - ten gunste van de gemeenterekening gebracht. De via OGA ontvangen afkoopsommen worden derhalve niet als toekomstig dekkingsmiddel benut, maar direct ten gunste van de exploitatie genomen.⁴⁵

* Reserve fusie waterbeheer € 54,4 miljoen

In de jaarrekening is deze reserve als volgt toegelicht.⁴⁶ Bij de overgang van de gemeentelijke waterkwaliteits- en kwantiteitstaken naar de stichting Dienst Waterbeheer en Riolering in 1997 zijn afkoopsommen verkregen die gedurende een aantal jaren tot 2047 ten gunste van de algemene dienst vrijvallen. In 2011 is op grond hiervan ruim € 4 miljoen als algemeen dekkingsmiddel verantwoord.

* Reserve Herontwikkeling Stedelijk Museum € 25,3 miljoen

In de toelichting van de jaarrekening is de reserve aangeduid als *Egalisatiereserve kapitaallasten Nieuwbouw stedelijk Museum*.⁴⁷ Als doel staat vermeld dat de egalisatiereserve bestemd is voor de dekking van een deel van de kapitaallasten van de ver- en nieuwbouw van het Stedelijk Museum. De reserve is derhalve bedoeld om in de toekomst een structurele bijdrage te leveren aan de exploitatie van het Stedelijk Museum.

⁴⁴ Raadsdruk Jaarrekening 2011, p. 218/219.

⁴⁵ De meerwaarde van door corporaties betaalde afkoopsommen komen ten goede aan het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting. Dit deel van het fonds is bestemd voor de herstructurering van de naoorlogse wijken in stadsdeel Nieuw West, de Kolenkitbuurt in Stadsdeel Westen Nieuwendam Noord en de Banne in Stadsdeel Noord (p.261 raadsdruk jaarrekening 2011).

⁴⁶ Raadsdruk jaarrekening 2011, p. 310,

⁴⁷ In 2011 is deze reserve tevens benut om € 2,7 miljoen aan kosten voor de bouw met een incidenteel karakter, direct uit de reserve te dekken.

* Reserve Nazorg Diemerzeedijk € 12,7 miljoen

De rente over de reserve dient als dekking voor het gemeentelijke aandeel van 50% in de nazorgkosten voor de Diemerzeedijk.

* Reserve Bouwfonds € 7,3 miljoen

Deze reserve is in 2000 gevormd uit de opbrengst van de verkoop van de aandelen in de NV Bouwfonds Nederlandse Gemeenten. De rente over de reserve vormt de dekking voor de vervallen dividendopbrengst en de rentelast over een deel van het aandelenkapitaal in de NV Zeedijk.

* Afkoopsommen erfpacht 2^e termijn € 0,9 miljoen

De reserve Erfpacht 2^e termijn wordt gevoed door vrijval uit de reserve afkoopsommen bij herziening van rechten. Hierbij gaat het om erfpachtrechten die door OGA worden beheerd. De vrijval ontstaat indien in het 1^e tijdvak is afgekocht, maar in het 2^e tijdvak de jaarlijkse canon wordt betaald. Door het treffen van deze reserve worden (bespaarde) rentemiddelen verkregen voor de dekking van de rentelasten van de gronden, terwijl er ook jaarlijks een canon wordt ontvangen. De vraag kan worden gesteld of dit niet dubbel op is.

* Huisvesting en meubilair PMB € 146.600

Uit de jaarrekening 2011 van het ProjectManagement Bureau (PMB) blijkt dat de reserve Huisvesting en meubilair bedoeld is om kapitaallasten voortkomend uit investeringen op dit gebied te dekken.

4.5 Conclusies

In dit hoofdstuk onderzochten we de samenstelling en ontwikkeling van de reserves in de afgelopen 5 boekjaren. Tevens is gekeken naar de aanwezigheid van mogelijke reserves met een geringe bestedingsintensiteit. Een lage bestedingsintensiteit kan een aanwijzing zijn dat er sprake is van een slapende reserve.

Op basis van onze bevindingen trekken we de volgende conclusies.

- Het aantal bestemmingsreserves in de jaarrekening varieert per jaar. Begin 2007 waren 253 reserves verantwoord. Eind 2011 waren dit er 216.⁴⁸ In 2009 waren er de meeste reserves, namelijk 286 reserves.
- De gemeente maakt een onderscheid in algemene reserves en bestemmingsreserves. Vooral het aantal bestemmingsreserves met een bestedingsdoel schommelt in de tijd. Het aantal algemene reserves fluctueert minder. De rekenkamer is van mening dat het onderscheid tussen algemene en bestemmingsreserves soms arbitrair is. Zo is de algemene reserve Afkoopsommen erfpacht feitelijk een bestemmingsreserve met een inkomensfunctie, want deze

⁴⁸ In de verloopstaat zijn 224 bestemmingsreserves opgenomen. De rekenkamer heeft het aantal reserves bijgesteld omdat er 8 reserves € 0 of een zeer laag bedrag bevatten. Vermoedelijk zijn deze reserves niet meer in gebruik.

reserve is in beginsel niet beschikbaar als buffer voor niet voorziene tegenvallers. Ook zouden de algemene bedrijfsreserves (bijv. van IBA, PMB, Wibautgroep en DAB-materiaaldienst) op concernniveau als bestemmingsreserves kunnen worden aangemerkt, aangezien ze niet voor algemene risico's maar voor specifieke bedrijfsrisico's zijn ingesteld.

- Op 31 december 2011 bedroegen de reserves volgens de gemeentelijke balans € 6,6 miljard; € 4,6 miljard aan algemene reserves en bijna € 2 miljard aan bestemmingsreserves. Sinds 2007 zijn de algemene reserves toegenomen met € 700 miljoen. De toename wordt volledig verklaard uit de stijging van de algemene reserve Afkoopsommen erfpacht met ruim € 800 miljoen. Deze reserve heeft een zogenaamde inkomensfunctie en is om die reden niet vrij beschikbaar voor bestedingen. Overigens is uit de verkenning wel gebleken dat de met de reserve Afkoopsommen gefinancierde erfpachtgronden een stille reserve bevat. De omvang is evenwel niet bekend. Zolang het beleid is om de erfpachtgronden niet te verkopen, zijn deze middelen echter niet vrij beschikbaar voor andere doeleinden.⁴⁹
- Bij de post bestemmingsreserves wordt ongeveer 72% (€ 1,4 miljard) aangehouden in de 10 grootste bestemmingsreserves. In de periode 2007 tot en met 2011 is ongeveer € 2,1 miljard in deze reserves gestort en ruim € 1,3 miljard aan reserves onttrokken. Het fenomeen 'slapende reserves' is op basis van de jaarrekening moeilijk vast te stellen omdat het verloop van de reserve over een reeks van jaren niet inzichtelijk wordt gemaakt.
Wel is er door het college een procedure vastgesteld om tijdelijk reserves in te stellen voor bij de begroting geaccordeerde beleidsprioriteiten, waarbij de uitvoering vertraging heeft opgelopen. Indien de vertraagde uitvoering niet verwijtbaar is, kan de verantwoordelijke dienst bij de 8 maandsrapportage een verzoek indienen deze gelden in principe één jaar in een reserve te stallen, zodat de betreffende activiteiten het volgende begrotingsjaar kunnen worden uitgevoerd.⁵⁰ Daarna dienen deze reserves vrij te vallen ten gunste van de algemene middelen, opdat deze middelen betrokken kunnen worden bij de integrale afweging bij de begroting. Bij goede toepassing van deze procedure worden hierdoor slapende reserves voor een groot deel voorkomen.
- Als we kijken naar de functie van de langlopende bestemmingsreserves, dan is het veelal verklaarbaar waarom deze bestemmingsreserves niet of beperkt muteren. Enerzijds betreffen dit reserves met een buffer- of vereveningsfunctie om risico's te kunnen opvangen of om kosten of tarieven over een reeks van jaren te vereffenen. Anderzijds zijn dit reserves met een inkomensfunctie die een rol vervullen bij de dekking van kosten in de (meerjaren-)begroting. Vanwege een solide financieel beleid is het in standhouden van dergelijke bestemmingsreserves veelal verdedigbaar of noodzakelijk.

⁴⁹ Bezittingen kunnen wel als onderpand dienen voor het aantrekken van geldleningen.

⁵⁰ Begrotingscirculaire 2012 van het college voor de diensten en bedrijven.

- In de jaarrekening ontbreekt veelal informatie over het minimum- of maximum-niveau van een reserve. Hierdoor is het niet inzichtelijk of er mogelijk te weinig of te veel vermogen in de reserves aanwezig is. Bij kleinere reserves voor specifieke risico's kan de vraag worden gesteld of die wel gehandhaafd moeten worden, omdat er ook nog een algemene reserve aanwezig is. Er zijn door de gemeente geen criteria vastgesteld wanneer wel en wanneer niet voor specifieke risico's of voor kostenverevening een reserve mag worden ingesteld.

5 Vergelijking G4

In de vorige hoofdstukken hebben we de functies en kaders van reserves beschreven. Daarbij hebben we tevens verkend hoeveel reserves er zijn en of de gemeente Amsterdam de reserves goed heeft toegelicht en hoe de reservepositie zich de afgelopen 5 jaar heeft ontwikkeld. In dit hoofdstuk vergelijken we de verantwoording van de reserves van de gemeente Amsterdam met die van de overige G4-gemeenten. Dit niet alleen met als doel de verschillen te onderzoeken maar ook om er van te leren. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Op welke wijze verantwoorden de andere G4-gemeenten hun reserves en kan de gemeente Amsterdam daar iets van leren?

Bij de vergelijking hebben we alleen de bestemmingsreserves in de jaarrekening betrokken. Hiervoor hebben we de jaarrekeningen gebruikt, zoals deze door de G4-gemeenten zijn gepubliceerd op hun de website.

De rekenkamer heeft aan de hand van een aantal aandachtspunten de verschillen geïnventariseerd met als doel de *best practices* met betrekking tot de verantwoording van reserves te vinden.

De aandachtspunten zijn:

- Het beleid voor reservevorming (paragraaf 5.1)
- De reservepositie (paragraaf 5.2)
- De aantallen bestemmingsreserves en spreiding in omvang van deze reserves (paragraaf 5.3)
- De wijze waarop de individuele reserves worden toegelicht (paragraaf 5.4)

Iedere paragraaf wordt afgesloten met een deelconclusie. In paragraaf 5.5 vatten we onze conclusies kort samen.

5.1 Het beleid voor reservevorming

Het inzichtelijk maken van de hoofdlijnen van het reservebeleid biedt de raad de mogelijkheid om een oordeel te vormen de uitgangspunten die de gemeente heeft vastgesteld voor reservevorming. Hierbij kan bijvoorbeeld worden vermeld wanneer er sprake is van een algemene reserve of van bestemmingsreserves. Ook een eventuele gehanteerde rubricering van de bestemmingsreserves kan worden toegelicht, inclusief de consequenties daarvan voor de beschikbaarheid van de reserves voor toekomstig beleid. Ook de visie en de richtlijnen ten aanzien van stille en slapende reserves zouden kort uiteengezet kunnen worden.

Bevinding

De rekenkamer constateert dat de G4-gemeenten hun beleid ten aanzien van reservevorming beperkt uiteenzetten. Ten aanzien van de algemene reserve wordt veelal vermeld dat deze is bedoeld als buffer voor tegenvallers. Ten aanzien van de bestemmingsreserves wordt vermeld dat de raad het bevoegde orgaan is om deze in

te stellen en aan te wenden. Daarnaast wordt in de paragraaf *weerstandsvormogen* standaard aandacht besteed aan de beschikbare (algemene) reserves voor het opvangen van financiële risico's.

Den Haag heeft de overige bestemmingsreserves onderverdeeld naar specifieke categorieën, zoals systeemreserves, uitvoeringsreserves, projectreserves en reserves activafinanciering. Deze indeling is op basis van een evaluatieonderzoek in overleg met de raad vastgesteld.⁵¹ Deze indeling gaat veel verder dan de gebruikte indeling bij de andere gemeenten.

Daarnaast valt op dat de gemeenten Rotterdam en Utrecht melding maken van de aanwezigheid van stille reserves. Rotterdam heeft regels vastgesteld om te bepalen in hoeverre stille reserves bij de berekening van het weerstandsvormogen, betrokken kunnen worden.

Deelconclusie

De gemeenten lichten hun beleid ten aanzien van de reserves beperkt toe. In Den Haag worden in het kader van de bestemmingsreserves verschillende soorten onderscheiden. Deze soorten zijn in samenspraak met de raad tot stand gekomen. Den Haag verantwoordt zich ook op basis van deze indeling. Zowel Utrecht als Rotterdam geven ook informatie over de stille reserves. Rotterdam geeft daarbij aan in hoeverre de stille reserves kunnen worden betrokken bij het bepalen van het weerstandsvormogen.

5.2 De reservepositie

Het geven van inzicht in de *totale* reservepositie van de gemeente is vooral voor de financieel deskundigen binnen de raad van belang om efficiënt een oordeel te kunnen vormen over de financiële positie van de gemeenten. Aandachtspunten zijn daarbij het opnemen van een beschouwing over gesignaleerde tendensen (hoe verhoudt de realisatie zich tot de begroting en ten opzichte van vorige jaren) en welke grote mutaties hebben zich in het verslagjaar voorgedaan.

bevinding

* Amsterdam

De gemeente Amsterdam geeft in het hoofdstuk *Financiële hoofdlijnen* in de paragraaf *Reserves en voorzieningen* een meerjarenoverzicht van de ontwikkeling van de algemene en bestemmingsreserves. Zo is in de jaarrekening 2011 een overzicht opgenomen voor de jaren 2007 tot en met 2011, waarbij expliciet ook het verschil ten opzichte van 2010 wordt vermeld. Dit overzicht wordt evenwel exclusief de erfpachtreserves gepresenteerd, zonder dat dit nader wordt toegelicht. Daarnaast worden wel de "significante dotaties en onttrekkingen (>€ 10 miljoen)" vermeld. De rekenkamer is van oordeel dat Amsterdam de hoofdlijnen van de ontwikkelingen in de reserve-

⁵¹ DMO onderzoek bestemmingsreserves gemeente Den Haag, RIS180320_20-april-2011.

positie goed weergeeft. Zoals in het vorige hoofdstuk is vermeld, worden echter de reserves afkoopsommen buiten de analyses gelaten.

* Den Haag

De gemeente Den Haag geeft geen meerjarenoverzicht van de reserves, maar heeft daarentegen in de toelichting op de balans de reserves uitgebreid toegelicht. Enerzijds per soort reserve (algemene reserve, egaliseringsreserves, bestemmingsreserves en reserve Activafinanciering). Anderzijds wordt *per programma* een overkoepeld overzicht gegeven van de belangrijkste bestedingen ten laste van de reserves. Doordat er een korte inhoudelijke toelichting wordt gegeven, kan de lezer snel op programma-niveau kennis nemen van belangrijke ontwikkelingen. In de programma's wordt naast een vergelijking met de begroting soms ook een vergelijking met de dotaties of onttrekkingen van vorig jaar gemaakt. Dit geeft enig inzicht of er een actief beleid is met betrekking tot de betreffende reserve.

* Rotterdam

Rotterdam beperkt zich in het hoofdstuk financiële positie van de jaarrekening tot een korte toelichting op de onttrekking van de reserve Investeringsfonds Rotterdam. Ook is er geen meerjarenoverzicht opgenomen aan de hand waarvan je de ontwikkeling in de reserves in de tijd kunt volgen. De gemeente Rotterdam volstaat met een gecomprimeerd overzicht, waarin cijfermatig het verloop van 13 bestemmingsreserves en de overige bestemmingsreserves van 2011 wordt weergegeven.

* Utrecht

De gemeente Utrecht geeft in haar inleidende hoofdstuk geen aandacht aan de reserves. Ook is er geen meerjarenoverzicht opgenomen van de ontwikkeling van de reservepositie. Alleen als toelichting op de balans en in de financiële bijlagen bij de jaarrekening worden de reserves cijfermatig en kort inhoudelijk toegelicht. Ten aanzien van de hoogte van de noodzakelijke hoogte van het weerstandsvermogen wordt verwezen naar de risicoparagraaf bij de programmabegroting. Hierin wordt onder meer ingegaan op de beschikbaarheid van stille reserves.

Deelconclusie

Alle gemeenten geven via de balans aan hoe groot de algemene reserves en de bestemmingsreserves zijn en lichten cijfermatig soms ook inhoudelijk de mutaties toe. Amsterdam laat als enige de ontwikkeling van de reservepositie over de afgelopen 5 jaar zien, waarbij evenwel de zogenaamde erfpachtreserves buiten beschouwing worden gelaten.

Den Haag, heeft in afstemming met de raad, de overige bestemmingsreserves nader gerubriceerd, en legt hierover ook verantwoording af.

5.3 Aantallen reserves

De aanwezigheid van een groot aantal reserves en de mate waarin grote en kleine reserves voorkomen binnen een gemeente kan het bestuurlijk toezicht op de reserves bemoeilijken.

Bevinding

Uit het volgende overzicht hebben we het aantal bestemmingsreserves en spreiding in omvang van deze reserves bij de G4-gemeenten in beeld gebracht.

Tabel 4.1 *Vergelijking G4 bestemmingsreserves*

	Totaal aantal bestemmingsreserves	Gemiddeld aantal reserves per programma	Totale financiële waarde in euro's en in procenten van de lastenomvang	Gemiddeld bedrag per reserve, in euro's
Amsterdam	224	15	1,9 miljard (47%)	8,4 miljoen
Rotterdam	77	6	1,0 miljard (23%)	13,2 miljoen
Den Haag	202	8	815,3 miljoen (34%)	4,0 miljoen
Utrecht	95	4	442,5 miljoen(34%)	4,6 miljoen

Bron: jaarrekening 2011 G4-gemeenten

De vergelijking op basis van de jaarrekeningen 2011 van de G4 laat zien dat Amsterdam het grootste aantal bestemmingsreserves heeft met 224 reserves. De gemeente Rotterdam heeft het laagste aantal met 77 reserves. Tevens blijkt uit de vergelijking dat de gemeente Amsterdam gemiddeld ruim tweemaal zoveel reserves per programma heeft dan de andere G4-gemeenten.⁵²

De financiële waarde die de reserves vertegenwoordigen is het hoogste in Amsterdam met een totaal bedrag van € 1,9 miljard. De gemeente Utrecht heeft het laagste bedrag in de reserves; € 442,5 miljoen. Indien we het totaal van de bestemmingsreserves uitdrukken in een percentage van de totale lasten in de jaarrekening, dan blijkt Amsterdam in omvang over de meeste bestemmingsreserves te beschikken. Hierbij moet worden opgemerkt dat de bedragen tussen de gemeenten niet volledig vergelijkbaar zijn, omdat de lasten (en de reserves) van de stadsdelen in Amsterdam en de deelgemeenten in Rotterdam niet in de tabel zijn meegenomen.

Ten aanzien van het gemiddelde bedrag per reserve neemt de gemeente Amsterdam een middenpositie in. De gemiddelde omvang van een bestemmingsreserve in Amsterdam is € 8,4 miljoen. De gemiddelde omvang van de bestemmingsreserve is in Rotterdam hoger (€ 3,2 miljoen), terwijl in de andere twee G4-gemeenten de gemiddelde omvang van de bestemmingsreserves € 4,0 en € 4,6 miljoen bedraagt.

⁵² Het aantal programma's per gemeente verschilt: Amsterdam heeft 15 programma's, Rotterdam 12 programma's, Den Haag 24 programma's en Utrecht 22 programma's.

Deelconclusie

Bij de vergelijking van de G4-gemeenten blijkt dat het aantal aanwezige bestemmingsreserves per gemeente flink kan variëren. Amsterdam heeft het grootste aantal bestemmingsreserves, namelijk 224, terwijl Rotterdam de minste reserves heeft (77). Verder laat de vergelijking zien dat Amsterdam gemiddeld ruim twee maal zoveel reserves heeft per programma.

Ook blijkt dat Amsterdam zowel in absolute omvang als in procenten van de totale lastenomvang de hoogste bestemmingsreserves heeft. Daarbij wordt aangetekend dat in Amsterdam en Rotterdam bij deze berekening de reserves en lasten van de stadsdelen, respectievelijk de deelgemeenten niet zijn meegenomen.

De gemiddelde omvang van de aanwezige bestemmingsreserves bedraagt in Amsterdam € 8,4 miljoen. Ten opzichte van de andere G4-gemeenten neemt Amsterdam hierbij een middenpositie in.

5.4 Toelichting van (individuele) reserves

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat de gemeente Amsterdam niet alleen relatief veel reserves heeft, maar ook vergeleken met de andere G4-gemeenten, is het uitstaande bedrag in de reserves beduidend hoger.

Dit maakt het des te belangrijker dat er een goede toelichting bij de individuele reserves is. Voor de raadsleden die een bepaald beleidsveld in portefeuille hebben, is het belangrijk dat de betreffende reserves goed worden toegelicht. Dat betekent veelal dat er helderheid moet zijn over het doel, de functie, de omvang, de systematiek van het doteren, de aard van de bestedingen en de aanwezigheid van bestedingsplannen en reeds aangegane verplichtingen. Daarnaast is het belangrijk dat inzicht wordt gegeven in het, eventueel bestuurlijk vastgesteld, minimum of maximum niveau van de reserve en/of vastgestelde einddatum. Tot slot is het voor een beleidsmatige beoordeling van belang dat de voortgang van het nagestreefde beleid van de reserve wordt toegelicht en dat de relatie met het reguliere beleid van de gemeente inzichtelijk is.

Bevinding

* Amsterdam

Amsterdam neemt informatie over de (individuele) reserves op in het hoofddocument en in een bijlage van de jaarrekening 2011. Bij de meeste programma's vindt de verantwoording plaats middels een bepaald format. In dit format is de stand ultimo 2010, de mutaties 2011 en de stand ultimo 2011 opgenomen. Daarnaast dient van iedere reserve boven de € 500.000 de aard, de reden en de mutaties te worden toegelicht. Uit ons onderzoek is gebleken dat dit niet altijd consequent gebeurt. Bij een aantal programma's is de informatie over de reserves verspreid aanwezig; bij sommige ontbreekt deze informatie.

* Rotterdam

De gemeente Rotterdam neemt in de jaarrekening 2011 per bestemmingsreserve als informatie de stand van de reserve per 01/01/2011 op, correctie/overboeking, toevoeging, onttrekking en de stand per 31/12/2011. De grootste bestemmingsreserves zijn in het hoofddocument opgenomen; de kleinere in een bijlage. Naast deze informatie is een verdere toelichting op de reserves vrij beperkt en niet voor iedere reserve beschikbaar. Als enige van de G4-gemeenten heeft Rotterdam wel een deel van de stille reserves gekwantificeerd en besteedt hier ook apart aandacht aan in de jaarrekening.

* Den Haag

De informatie over de reserves vindt in de jaarrekening van Den Haag op verschillende niveaus plaats. Dit gebeurt op programmaniveau, op het niveau van de verschillende soorten van reserves die Den Haag onderscheidt⁵³ en op het niveau van de individuele reserves. Ook de betekenis van de verschillende soorten reserves is toegelicht.

De gemeente Den Haag voorziet daarnaast de (individuele) reserves in de jaarrekening met informatie over het instellingsjaar, het eindjaar van de reserve (looptijd reserve), de maximale hoogte van de reserve, dotaties, onttrekkingen en vrijval. Ook is informatie opgenomen over het instelling- en wijzigingsbesluit en de beherende dienst. De gedetailleerdheid van de informatie in Den Haag is het grootste. Ook laat Den Haag in de verloopstaat reserves zien welk bedrag er op basis van de "resultaatbestemming" van het vorige boekjaar aan de verschillende reserves is toegevoegd.⁵⁴

Evenals bij de andere G4-gemeenten is er echter geen informatie in de jaarstukken opgenomen over de vrij beschikbare ruimte in de reserves. Wel heeft het college in Den Haag een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de vrije ruimte binnen de reserves en hierover gerapporteerd aan de gemeenteraad.⁵⁵

* Gemeente Utrecht

De gemeente Utrecht licht de individuele reserves in de financiële bijlage van de jaarrekening 2011 toe. De toelichting bij de programma's is summier. In een aantal gevallen is een toelichting gegeven op de aard van de bestedingen.

De reserves (het eigen vermogen) wordt in de toelichting op de balans verdeeld in: algemene reserves, dienstbedrijfsreserves en dienstbedrijfsreserves grondexploitaties én programmareserves. In circa 90% van de gevallen is er slechts één programma-reserve per programma. Utrecht kent 22 programma's en heeft 25 programmareserves. Binnen de programmareserves worden echter in veel gevallen weer

⁵³ De overige bestemmingsreserves worden in Den Haag nader onderverdeeld in systeemreserves, uitvoeringsreserves, projectreserves en reserves activa-financiering.

⁵⁴ D toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van de bestemming van het resultaat van het voorgaande boekjaar, dienen op grond van artikel 54, lid 2c in het verloopoverzicht van de reserves te worden weergegeven. Den Haag is de enige G4-gemeente die aan dit artikel uitvoering geeft.

⁵⁵ Eindrapportages doelmatigheidsonderzoek bestemmingsreserves, deel 1 (1 april 2010), deel 2 (14 september 2010) en deel 3 (april 2011), Bestuursdienst, Directie Financien Gemeente Den Haag.

subreserves onderscheiden. In de financiële bijlagen worden de (sub)reserves kort toegelicht. De toelichting beperkt zich veelal tot het vermelden van het doel. Soms wordt een maximum van een reserve vermeld.

Deelconclusie

De rekenkamer concludeert dat in de toelichting bij de (individuele) reserves bij alle G4-gemeenten informatie is opgenomen over het doel, de beginstand, eindstand, onttrekking en toevoeging in het betreffende jaar. De mate waarin consequent deze informatie is opgenomen, verschilt. De gemeente Den Haag geeft van alle G4-gemeenten de meeste informatie over individuele reserves. Den Haag geeft systematisch informatie over de instellingsbesluiten, de vastgestelde maxima en einddatum van reserves. Geen van de G4-gemeenten verstrekken informatie over de vrije ruimte binnen de individuele reserves.

5.5 Conclusies

De G4-gemeenten lichten hun *beleid* ten aanzien van de reserves slechts beperkt toe. De vergelijking van de G4 gemeenten laat zien dat Amsterdam het grootste aantal bestemmingsreserves heeft (216) en Rotterdam het laagste aantal (77). De *gemiddelde omvang* per bestemmingsreserve bedraagt in Amsterdam € 8,4 miljoen. Hierbij neemt Amsterdam een midden positie in.

Een positief punt voor Amsterdam is dat deze als enige in de jaarstukken een meerjarenoverzicht heeft opgenomen aan de hand waarvan de lezer inzicht krijgt in de ontwikkeling van de reservepositie van de gemeente over de laatste 5 jaar. Hierbij is evenwel de reserve Afkoopsommen erfpacht niet meegenomen. Een ander goed punt van Amsterdam is dat een heldere indeling is afgesproken voor de verantwoording van de reserves: de afgewikkelde reserves, gehandhaafde reserves en nieuwe reserves. Helaas wordt deze in de jaarrekening niet consistent toegepast.

De *kwaliteit* van de *toelichting* van de (individuele) reserves varieert bij de G4-gemeenten. De gemeente Den Haag licht haar reserves het meest uitgebreid toe. Den Haag vermeldt naast het instellings- en eindjaar van de reserves ook de maximale hoogte, het besluit tot instelling en/of wijzigingsbesluit. Verder vermeldt zij in de verloopstaat afzonderlijk welk bedragen aan de reserves zijn toegevoegd vanuit de resultaatbestemming van het voorgaande begrotingsjaar.⁵⁶ Opvallend is dat alleen Utrecht als Rotterdam ook enige informatie verstrekken over de stille reserves. In Rotterdam is dit ook (beperkt) gekwantificeerd. Amsterdam en Den Haag hebben geen informatie hierover opgenomen.

⁵⁶ Dit zijn toevoegingen die door de raad expliciet zijn geaccordeerd bij het vast stellen van de jaarrekening van het voorafgaande begrotingsjaar. In Amsterdam worden deze toevoegingen in de jaarrekening 2011 aangeduid als extracomptabele reserves (zie p. 18, en 19 van de jaarrekening 2011).

Geen van de gemeenten verstrekt informatie over de vrije ruimte binnen de verantwoorde reserves. Het college van de gemeente Den Haag heeft in 2010 en 2011 deze informatie wel verstrekt via aparte evaluatierapporten.

6 Analyse en conclusies

De rekenkamer heeft een verkenning uitgevoerd naar de reserves van de gemeente Amsterdam mede om te beoordelen of nader onderzoek naar het beheer van reserves nuttig zou kunnen zijn.

De verkenning is uitgevoerd op basis van de volgende vier onderzoeksvragen.

1. Welke functies en kaders zijn er voor reserves en wat zijn de voor- en nadelen voor het instellen van reserves?
2. Hoeveel reserves zijn er in de jaarrekening verantwoord en zijn de reserves goed beschreven?
3. Hoe is de ontwikkeling van de reserves in aard en omvang en in welke mate zijn de reserves besteed?
4. Op welke wijze verantwoorden de andere G4-gemeenten hun reserves en kan de gemeente Amsterdam daar iets van leren?

Bij het beantwoorden van de vragen is in het bijzonder gelet op in hoeverre dit voor raadsleden vanuit hun kaderstellende en controlerende functie, relevant zou kunnen zijn. Belangrijk aspect daarbij is dat in de jaarstukken helder is aangegeven welke doelen met de reserves worden nagestreefd en of deze ook zijn gerealiseerd. Een ander belangrijk aspect voor de raad is de informatie over de functies van de reserves en de mate waarin de reserves nog niet juridisch of bestuurlijk zijn verplicht. Deze informatie biedt de raad de mogelijkheid om te beoordelen of er binnen de reserves nog middelen zijn die eventueel bij de jaarlijkse integrale afweging bij de begroting kunnen worden betrokken.

Ten aanzien van de functies en de voor- en nadelen van het instellen van reserves komen we tot de volgende conclusies.

1. *Toetsingskader voor instellen, handhaven en opheffen reserves*
Reserves kunnen bij gemeenten verschillende functies vervullen. In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt tussen de bufferfunctie, bestedingsfunctie, inkomensfunctie en financieringsfunctie. Op grond van het budgetrecht is het aan de raad om reserves in te stellen, het doel te bepalen en aan te geven waarvoor de middelen zijn bestemd of waaraan ze kunnen worden besteed. De in de literatuur vermelden voor- en nadelen van reservevorming hebben we in dit rapport opgenomen. De gemeente Amsterdam heeft geen beleidsnota reserves, waarin inzichtelijk is gemaakt welke voor- als nadelen er zijn verbonden aan het aanhouden van reserves en waarin de criteria vastliggen voor de maximale omvang. Alleen voor het instellen van reserves voor het uitvoeren van prioriteiten heeft het college spelregels vastgesteld: de diensten moeten de gewenste reserve reeds melden bij de 8 maandsrapportage, er moet sprake zijn van een projectmatig karakter, de vertraging van het project mag niet verwijtbaar zijn, de looptijd is één jaar of een vooraf geaccordeerde termijn en de reservering bedraagt tenminste € 50.000.

2. *Jaarlijkse beoordeling van de benodigde algemene reserve*

De algemene reserves vervullen in principe een bufferfunctie. Door een minimum of gewenste omvang voor de algemene reserve(s) af te spreken heeft de raad de mogelijkheid om de financiële ruimte vast te stellen die bij de afweging in de begroting kan worden betrokken. In Amsterdam onderbouwt het college jaarlijks in de risicoparagraaf de gewenste omvang van de algemene reserve (weerstandsvermogen).⁵⁷ Op basis van deze informatie zal de raad zich een oordeel moeten kunnen vormen over de omvang van de aanwezige algemene reserve in relatie tot de verantwoorde risico's en eventuele andere mogelijkheden om toekomstige tekorten op te vangen.

3. *Vrije ruimte verschilt per reserves en hangt mede samen met de functie van de reserve*

Uit de verkenning blijkt dat de functie van een reserve bepalend kan zijn of er mogelijk nog in de reserve vrij beschikbaar middelen aanwezig zijn om te betrekken bij de integrale afweging bij de jaarlijkse begroting.

Bestemmingsreserves hebben een bestedingsfunctie of een inkomensfunctie. Bestemmingsfunctie met een bestedingsfunctie kunnen nog worden onderscheiden in incidentele en structurele bestemmingsreserves.

a. *Tijdelijke bestemmingsreserves met een bestedingsfunctie.*

Tijdelijke reserves bevatten gelden die door de raad vanwege een prioriteitenstelling incidenteel beschikbaar zijn gesteld en aan het eind van het boekjaar nog niet volledig zijn besteed. Het college heeft uitvoeringsregels vastgesteld die ertoe moeten leiden dat – onder voorwaarden – vóór een jaar de gelden via een tijdelijke reserve naar het volgende begrotingsjaar kunnen worden overgeheveld. Deze regeling moet waarborgen dat er geen “slapende reserves” ontstaan, en dat de raad de niet besteden middelen weer kan betrekken bij de jaarlijkse afweging in de begroting.

b. *Structurele bestemmingsreserves met een bestedingsfunctie.*

Naast de tijdelijke bestemmingsreserves zijn er ook structurele bestemmingsreserves ingesteld met een specifieke bestedingsfunctie. In paragraaf 4.4.1 zijn de reserves opgenomen die de afgelopen vijf jaar weinig verloop kenden. In de jaarrekening zijn veelal geen gegevens opgenomen over de mate waarin de reserves al juridisch of bestuurlijk zijn verplicht. Aan de hand van de jaarrekening is daarom meestal niet te beoordelen in hoeverre er in de reserves nog vrije ruimte aanwezig is. In paragraaf 4.4.2 hebben we de reserves opgenomen met weinig verloop, bestemd voor het opvangen van specifieke risico's of het egaliseren van kosten en tarieven over de jaren heen. Het voorschrift is dat in de jaarrekening

⁵⁷ Een toelichting op de gewenste omvang van de Algemene Risicoreserve is door het college opgenomen in de Verplichte paragraaf *Risico's en weerstandsvermogen* (p. 321 t/m 326, raadsdruk jaarrekening 2011). Het college geeft daarbij aan of het van mening is of de Algemene Risicoreserve zou moeten worden aangepast. Sinds 2010 wordt de gewenste omvang van de Algemene Risicoreserve mede gebaseerd op kwantitatieve informatie over resterende risico's in termen van kans en schade. Met een zogeheten Monte Carlo simulatie wordt op basis van verschillende zekerheden de omvang geschat van de benodigde weerstandscapaciteit, om de risico's te kunnen dekken.

wordt aangegeven wat de maximale omvang van de reserves is. Uit ons onderzoek blijkt dat dit gegeven veelal niet in de jaarrekening ontbreekt. Het is derhalve voor de raad niet goed mogelijk te beoordelen of in de betreffende reserves nog middelen beschikbaar zijn die kunnen worden betrokken bij de integrale afweging bij de begroting.

c. Bestemmingsreserves met een inkomensfunctie

Reserves met een inkomensfunctie zijn ingesteld om als dekkingsmiddel te dienen voor de jaarlijkse begroting. Hierbij is in hoofdlijnen een onderscheid te maken in twee soorten reserves. Enerzijds reserves die volledig in stand worden gehouden en waarbij de renteopbrengsten ten gunste van de exploitatie worden verantwoord.⁵⁸ Anderzijds reserves die geleidelijk vrijvallen ten gunste van de exploitatie.

In paragraaf 4.4.3 zijn een aantal bestemmingsreserves met een inkomensfunctie beschreven en toegelicht. Voor beide soorten reserves geldt dat op het moment dat de gemeenteraad de reserves (gedeeltelijk) voor andere doeleinden wil aanwenden dit direct gevolgen heeft voor de meerjarenbegroting. Tevens wordt de toekomstige exploitatie gevoeliger voor rentefluctuaties.

Ten aanzien van het aantal reserves in de jaarrekening en de kwaliteit van de toelichting op de reserves komen we tot de volgende conclusies.

4. *Gemeente kent groot aantal reserves die in omvang sterk verschillen*
Het aantal reserves kan medebepalend zijn voor een efficiënt en effectief toezicht door het bestuur. Hoe meer reserves er zijn, hoe moeilijker het zal worden om inzicht hierin te verkrijgen. Het aantal bestemmingsreserves in de jaarrekening varieert per jaar. Van 253 reserves in 2007 tot en met 216 reserves eind 2011. De top van het aantal bestemmingsreserves werd eind 2009 bereikt met 286 reserves. De omvang van de verschillende reserves varieert van € 0 tot meer dan € 500 miljoen euro.⁵⁹ Amsterdam heeft relatief veel kleine reserves. Er zijn in totaal 22 kleinere reserves met een bedrag van minder van € 50.000.
5. *Gemeentelijke verantwoordingsvoorschriften worden niet altijd nageleefd*
Voor het goed kunnen vervullen van haar controlerende taak is het noodzakelijk dat de raad adequate informatie ontvangt over de reserves. In de jaarrekening wordt niet over alle reserves verantwoording afgelegd conform het door het college vastgestelde format. Niet alleen ontbreekt er informatie bij reserves, er zijn ook reserves waarvoor geen verantwoordingsinformatie in de jaarrekening is opgenomen. Het college heeft voorgeschreven dat alle reserves boven € 500.000

⁵⁸ Deze toevoeging vindt op grond van het BBV niet rechtstreeks plaats, maar via de zogenaamde bespaarde rente die het gevolg is van het aanhouden van de reserve. Door het aanhouden van de reserve bespaart de gemeente rente, omdat gemeente hierdoor minder geldleningen nodig heeft.

⁵⁹ De gemeente verantwoordt de reserve afkoopsommen Erfpacht onder de algemene reserves. Gelet op dat deze reserve geen bufferfunctie heeft, maar een inkomensfunctie is het feitelijk een bestemmingsreserve. De omvang van deze reserve is ultimo 2011 ruim € 3,9 miljard.

inhoudelijk moeten worden toegelicht. Tevens moeten ook de eventuele verschillen tussen de geraamde en werkelijke mutaties worden verklaard. Bij onze verkenning is gebleken dat dit in de jaarrekening 2011 in 9 reserves boven € 500.000 geheel geen toelichting is opgenomen (zie bijlage 4). Ook wordt er bij de overige reserves nauwelijks informatie verstrekt over de 'vrije ruimte' en de eventuele minimale of maximale omvang van de reserve.

Van de reserves die wel zijn toegelicht vindt de rekenkamer de toelichting bij 144 reserves voldoende om *in hoofdlijnen* een oordeel te vormen over het doel en de bestedingen. Bij 26 reserves zijn de toelichting matig.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de reserves in aard en omvang en de mate waarin er vrije ruimte is binnen de reserves komen we tot de volgende conclusies.

6. *Reservepositie laatste 5 jaar toegenomen, maar laatste 2 jaar zijn de bestemmingsreserves gedaald*

Eind 2011 beschikte de gemeente over € 6,6 miljard aan reserves; € 4,6 miljard aan algemene reserves en bijna € 2 miljard aan bestemmingsreserves. Sinds 2007 is in totaal € 1,4 miljard aangewend uit de bestemmingsreserves. Zowel de omvang van de algemene reserves als van de bestemmingsreserves zijn sinds 2007 in omvang toegenomen. De algemene reserves zijn voornamelijk toegenomen door een toename van de reserves Afkoopsommen erfpacht.⁶⁰ Vanwege de inkomensfunctie van deze reserve is deze reserve niet vrij beschikbaar zonder dat dit een negatief effect heeft op de meerjarenbegroting. De bestemmingsreserves zijn sinds 2007 met name toegenomen door de reserve gemeentelijk aandeel Noord/Zuidlijn (€ 350 miljoen) en reserve NUON-gelden, die met € 213 miljoen is verhoogd. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het laatste twee jaar de 10 grootste bestemmingsreserves in totaal met € 150 miljoen zijn gedaald.

7. *Of reserves mogelijk "slapend" zijn, is moeilijk uit de jaarrekening op te maken*

De mate waarin reserves worden besteed geven mogelijk inzicht in de aanwezigheid van 'slapende reserves'. Een slapende reserve is een bestemmingsreserve waarin weinig mutaties plaatsvinden, terwijl je dat op basis van haar functie wel zou verwachten. Aan de hand van één jaarrekening is dit niet vast te stellen. Het verloop van de reserve (toevoegingen/onttrekkingen) over *een reeks van jaren* wordt in de jaarrekeningen namelijk niet inzichtelijk gemaakt. Om mogelijk slapende reserves te traceren heeft de rekenkamer daarom de bestedingen op basis van de jaarrekeningen van de laatste 5 jaar getotaliseerd. Indien in de laatste 5 jaren minder dan 50% is besteed zijn de betreffende reserves nader onderzocht om vast te stellen of er wellicht sprake is van een slapende reserve.

⁶⁰ Zie opmerking vorige voetnoot.

Reserves met een inkomensfunctie

We constateren dat de reserves die aan de criteria voldeden veelal een inkomensfunctie vervullen. Gelet op de functie van deze reserves is het ook te verwachten dat deze reserves weinig fluctueren. Vanuit een solide financieel beleid is verklaarbaar dergelijke bestemmingsreserves te handhaven of is het zelfs noodzakelijk. Het verdient aanbeveling om periodiek, bijvoorbeeld eens per vier jaar te onderzoeken of het beleid van dergelijke reserves moet worden gecontinueerd. Hierbij kunnen zowel bedrijfseconomische als politiek-bestuurlijke aspecten betrokken worden.

Reserves om specifieke risico's op te vangen en kosten te egaliseren

Ook reserves die bestemd zijn voor het opvangen van specifieke bedrijfsrisico's en het egaliseren van kosten hebben soms weinig verloop. Om inzicht te krijgen in het eventuele vrije vermogen binnen dergelijke reserves dient per reserve een maximum omvang te worden bepaald.⁶¹ Deze maximale bedragen zullen ook periodiek herijkt moeten worden. We zien dat in veel gevallen de maximale omvang voor de reserves in de jaarrekening niet is vermeld. Het is daarom niet mogelijk om inzicht te krijgen in de mogelijke vrije middelen in deze reserves.

Bestemmingsreserves met een bestedingsfunctie.

Slechts in 5 gevallen kwamen er op basis van de criteria bestemmingsreserves te voorschijn met een bestedingsfunctie. Dit betreffen: Stimuleringsfonds volkshuisvesting (erfpachtdeel), Aankopen project 1012, De rode loper, de winstreserve (25% IBA), en reserve professionalisering PMB.

Om vast te stellen in hoeverre mogelijk vrije middelen beschikbaar zijn in deze reserves is inzicht vereist in de juridische aangegane verplichtingen en eventuele bestuurlijke geaccordeerde bestedingsplannen. Deze informatie is niet in de jaarrekening opgenomen. Alleen voor het Stimuleringsfonds is in de jaarrekening 2011 enige informatie verstrekt over vastgestelde plannen en de met de corporaties gemaakte afspraken over de bestedingen van deze reserve.

Op basis van de vergelijking van de jaarrekeningen van de G4-gemeenten concluderen we het volgende.

8. *Informatievoorziening over reserves bij G4-gemeenten is divers*

Alle 4 de gemeenten lichten hun *beleid* ten aanzien van de reserves beperkt toe.

Opvallend is dat Den Haag de overige bestemmingsreserves in samenspraak met de raad in verschillende categorieën heeft verdeeld. Den Haag verantwoordt zich ook op basis van deze indeling en dit geeft per soort een goed inzicht in de stand van zaken bij deze reserves. Verder viel op dat zowel Utrecht als Rotterdam ook enige informatie verstrekken over de stille reserves. In Rotterdam is dit ook (beperkt) gekwantificeerd. Amsterdam en Den Haag hebben geen informatie hierover opgenomen. Een positief punt voor Amsterdam is dat deze als enige in de jaarstukken een meerjarenoverzicht heeft opgenomen aan de hand waarvan de

⁶¹ Bij risicoreserves kan het soms ook nuttig zijn om ook een minimumomvang vast te stellen.

lezer inzicht krijgt in de ontwikkeling van de reservepositie van de gemeente over de laatste 5 jaar.⁶² Een ander goed punt van Amsterdam is dat een heldere indeling is afgesproken voor de verantwoording van de reserves: de afgewikkelde reserves, gehandhaafde reserves en nieuwe reserves. Helaas wordt deze in de jaarrekening niet altijd consistent toegepast.

Het *aantal reserves* kan bepalend zijn voor een efficiënt en effectief toezicht door het bestuur. Hoe meer reserves er zijn, hoe moeilijker het zal worden om inzicht hierin te verkrijgen. De vergelijking van de G4 gemeenten laat zien dat Amsterdam het grootste aantal bestemmingsreserves heeft (216) en Rotterdam het laagste aantal (77). De *gemiddelde omvang* per bestemmingsreserve bedraagt in Amsterdam € 8,4 miljoen. Hierbij neemt Amsterdam een midden positie in.

De *kwaliteit* van de *toelichting* van de (individuele) reserves varieert bij de G4-gemeenten. De gemeente Den Haag licht haar reserves het meest uitgebreid toe. Den Haag vermeldt naast de wettelijke verplichte informatie ook informatie over het instellings- en eindjaar van de reserves, de maximale hoogte, het besluit tot instelling en/of wijzigingsbesluit. Ook wordt in de verloopstaat afzonderlijk vermeld welk bedrag aan de reserves is toegevoegd vanuit de resultaatbestemming van het voorgaande begrotingsjaar.⁶³

Geen van de gemeenten verstrekt informatie over de vrije ruimte binnen de verantwoorde reserves. Het college van de gemeente Den Haag heeft in 2010 en 2011 deze informatie wel verstrekt via aparte evaluatierapporten.

9. Mede op basis van de 'benchmark' van de G4-gemeenten zien we voor de verantwoording in de jaarrekening nog de volgende verbeterpunten voor de gemeente Amsterdam:
- de eigen (verantwoordings)format van de gemeente Amsterdam consequenter en consistentere toe te passen en de reserves eenduidig te benoemen;
 - het systematisch vermelden van het instellings- en eindjaar van de reserves, de maximale hoogte, het besluit tot instelling en/of wijzigingsbesluit;
 - aangeven wat de functie is van de reserve en daarbij tevens aangeven wat de nog beschikbare vrije ruimte is, gelet op aangegane juridische verplichtingen of vastgestelde bestuurlijke en/of uitvoeringsplannen;
 - regelmatig, bijvoorbeeld aansluitend op de bestuurlijke cyclus, eens per 4 jaar, voor de raad een beleidsnota Reserves op te stellen waarin inzicht wordt gegeven in het gevoerde reservebeleid. In deze nota kunnen de gekozen beleidsuitgangspunten opnieuw worden bevestigd of worden aangepast aan de nieuwe inzichten.
- Ter toelichting: In de beleidsnota zouden ons inziens alle reserves (algemene reserves, bestedingsreserves en inkomensreserves) aan bod moeten komen.

⁶² In het meerjarenoverzicht ontwikkeling reserves neemt de gemeente niet de reserve Afkoopsommen erfpacht mee.

⁶³ Dit zijn toevoegingen die door de raad expliciet zijn geaccordeerd bij het vast stellen van de jaarrekening van het voorafgaande begrotingsjaar. In Amsterdam worden deze toevoegingen in de jaarrekening 2011 aangeduid als extracomptabele reserves (zie p. 18, en 19 van de jaarrekening 2011).

Bij dergelijke beleidsmatige analyses is het tevens van belang om inzicht te geven in de aard en omvang van de stille reserves. In de beleidsnota kan worden nagegaan of en in hoeverre handhaving van de reserves vanuit financieel of maatschappelijk oogpunt wenselijk wordt geacht. En of er wellicht een beter financieringsalternatief dan een reserve voorhanden is om de maatschappelijke doelen te realiseren;

- Uit de vergelijking met de G4-gemeenten blijkt dat Amsterdam relatief veel kleine reserves heeft. Overwogen kan worden het aantal reserves te beperken door reserves samen te voegen of de huidige minimumgrens van € 50.000 voor nieuw in te stellen reserves te verhogen;
- Bij reserves voor specifieke risico's kan de vraag worden gesteld of deze altijd wel noodzakelijk zijn omdat er ook een algemene reserve is om dit op te vangen. De rekenkamer constateert dat er criteria ontbreken op basis waarvan bepaald kan worden wanneer een reserve voor specifieke risico's of kostenverevening ingesteld mag worden.

In dit onderzoek is vooral gekeken naar de kwaliteit van de verantwoording van de reserves in de jaarstukken. Dit vormt een van de aspecten van het beheer van de reserves. Om de kwaliteit van het feitelijke beheer van de reserves goed te kunnen beoordelen wil de rekenkamer de komende jaren specifieke reserves nader onderzoeken. Hierbij worden dan ook de achterliggende administraties en de procedures betrokken. We hebben voor het instellen, het beheer en het verantwoorden van bestemmingsreserves een proeve van een normenkader opgesteld. Deze is als bijlage 3 opgenomen.

Bijlage 1 – Moties en toezeggingen reserves

8-7-2010

Motie TA2010-000488 De Goede, Verburg, Toonk

Jaarrekening 2009 “Laat de raad haar werk doen”

1. Bij de jaarrekening 2010 met een voorstel te komen voor een betere omschrijving van de besteding van de reserves en de besteding van de middelen uit externe bronnen.
2. In de jaarrekening verantwoording af te leggen langs de lijnen van de programma's en beleid, niet langs de lijnen van de diensten en afdelingen.

16-12-2010

Motie TA2011-000143 Van Drooge, Verburg, Toonk, Roodink

Begroting 2011- verantwoordelijk coördinerend wethouder AIF

Samengevat: Wethouder Asscher moet in voorjaarsnota (=in 2011) met de uitgewerkte randvoorwaarden komen voor het AIF.

9-6-2011

Toezegging aan commissie TA2011-000803 Dhr Verburg (PvdA)

De wethouder zegt toe beter inzicht te geven in wat er met geld in reserves gebeurt. (einddatum 30-6-2012: “in de volgende planning&controlproducten wordt meer inzicht gegeven in wat er met reserves gebeurt.”

20-7-2012 (zie blz. 69 kadernota 2013)

Motie 963 WMO-egalisereserve

Deze motie vraagt bij de Kadernota 2013 met voorstellen ten aanzien van de huidige WMO-egalisereserve te komen over

-het formuleren van beleid om financiële risico's van de expanderende WMO-begroting beter te beheersen

-het opnemen van een bandbreedte binnen reserve WMO egalisereserve-systematiek.

20-7-2012 (zie blz. 72 kadernota 2013)

Deze motie vraagt bij de Kadernota 2013 met voorstellen te presenteren voor 1 minimumnorm voor de algemene reserves van stadsdelen en met de stadsdelen tot afspraken te komen over de wenselijkheid van het vormen van decentrale reserves.

22-12-2011

Motie TA2012-000047 Van Drooge (Motie 976', zie blz. 72 kadernota 2013)

Begroting 2012

1. Bij de kadernota 2013 voorstellen presenteren voor één minimumnorm voor de algemene reserves van stadsdelen.
2. Met de stadsdelen tot afspraken komen over de wenselijkheid van het vormen van decentrale reserves.

9-2-2012

Toezegging aan commissie TA2012-000223, mw. Roodink

Wethouder heeft op vragen van Roodink toegezegd om de cie nader te informeren over de uitkomsten van de stresstest in relatie tot de wet Houdbare Overheids Financiën.

23-5-2012

Motie TA2012-000601 Van Lammeren, van Drooge, Roorink, Ivens

Jaarrekening 2011 – onderzoek extracomptabele reserves

1. Nader onderzoek naar de mogelijkheden om bij de vaststelling 2012 op een andere manier om te gaan met de zogenaamde dotatie aan de extracomptabele reserves;
2. Deze nieuwe werkwijze moet meer recht doen aan de wens van de raad om nieuwe begrotingsposten integraal af te kunnen wegen.

20-6-2012

Motie TA2012-000689 mw. Roodink (D66)

Kadernota 2013 – procesinnovaties in beeld

1. bij de begroting 2013 in ieder geval in de spelregels en richtlijnen een duidelijk onderscheid te maken naar personele frictiekosten en investeringen
2. Deze spelregels en richtlijnen voorafgaande aan de daadwerkelijke bestedingen vast te leggen en werking te laten treden.
3. het verloop van de resterende reserve (?) van 5 miljoen euro voor incidentele kosten voor procesinnovaties aan de hand van deze indeling weer te geven;
4. Hierover te rapporteren aan de raad.

bron: Termijnagendarapport uit Andreas 6-7-2012 (agendastuk voor commissie JIF van 11 juli 2012) en de bestuurlijke behandeling van de kadernota 2013 op 20 en 21 juni 2012.

Bijlage 2 – BBV, artikel 43 en 54

Artikelen uit het Besluit Begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) met betrekking tot de reserves.

Artikel 43 BBV

- 1 In de balans worden de reserves onderscheiden naar:
 - a. de algemene reserve;
 - b. de bestemmingsreserves.
2. Een bestemmingsreserve is een reserve waaraan provinciale staten respectievelijk de raad een bepaalde bestemming heeft gegeven.

Artikel 54 BBV

1. In de toelichting op de balans worden de aard en reden van elke reserve en de toevoegingen en onttrekkingen daaraan toegelicht.
2. Per reserve wordt het verloop gedurende het jaar in een overzicht weergegeven. Daaruit blijken:
 - a. het saldo aan het begin van het begrotingsjaar;
 - b. de toevoegingen of onttrekkingen via de resultaatbestemming bij de programmarekening;
 - c. de toevoegingen of onttrekkingen uit hoofde van de bestemming van het resultaat van het voorgaande boekjaar;
 - d. de verminderingen in verband met afschrijvingen op activa waarvoor een specifieke bestemmingsreserve is gevormd;
 - e. het saldo aan het einde van het begrotingsjaar.

Bijlage 3 – Normenkader bestemmingsreserves

Toetsaspecten bestemmingsreserves

	Norm	Toetsaspect en aandachtspunten
1.	De reserve is in overeenstemming met het gemeentelijke financiële beleid en in- en externe regelgeving ingesteld	<ul style="list-style-type: none"> • Doel/doelen, motieven, noodzaak, nut en hoogte van de reserve • Raadsbesluit instelling reserve • Voorwaarden voor storten en aanwenden • De maximale toegestane omvang van de reserve • De maximale looptijd van de reserve • De vrijval indien doel niet gerealiseerd binnen de maximale looptijd • Herdefiniëring van het doel van de reserve tijdens de 'looptijd'
2.	De reserve is aantoonbaar in overeenstemming met het gemeentelijk beleid inzake het betreffende beleidsterrein.	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidskader waarvoor reserve bedoeld is • De onderbouwing van de reserve sluit aan bij te bereiken doel van beleidsterrein • De omvang van de bestemmingsreserve maakt realisatie van het te bereiken doel mogelijk • De looptijd van de bestemmingsreserve maakt realisatie van het te bereiken doel mogelijk. • Beschrijving realisatie beoogd doel van het beleid
3.	Bij het instellen is aantoonbaar nagegaan of de reserve het meest geëigende financiële instrument is om de doelstellingen van de reserve (naam betreffende reserve) doelmatig en doeltreffend te realiseren.	<ul style="list-style-type: none"> • Overwegingen en onderbouwing voor keuze bestemmingsreserve • Beschreven voor- en nadelen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid • Beschreven voor- en nadelen toetsen aan begrotingen en jaarrekeningen laatste 5 jaar
4.	Er zijn goede regels vastgelegd voor het gebruik en beheer. (volgens de wet, voor doelrealisatie, verantwoording, handelen bij onderuitputting e.d.).	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbare regels gebruik volgens de wet; BBV, gemeentewet en financiële verordening • Beschikbare regels gebruik volgens de doelrealisatie en de verantwoording • Beschikbare regels gebruik voor onderuitputting • Beschikbare regels voor beheer volgens de wet; BBV, gemeentewet, financiële verordening • Beschikbare regels voor beheer volgens de doelrealisatie en de verantwoording • Beschikbare regels voor beheer voor onderuitputting

	Norm	Toetsaspect en aandachtspunten
5.	Er wordt bij het gebruik en beheer van de reserve gehandeld volgens de regels.	<ul style="list-style-type: none"> • Expliciete raadsbesluiten van elke voeding/onttrekking van de afgelopen 5 jaar per programma • Doelmatige voeding/onttrekking van de reserve • Geen negatieve reserve • Administratieve verwerking door middel van vermogensmutaties en bestemde resultaatboekingen (hoofd functie 980)
6.	De informatievoorziening over de reserve in het licht van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad is op orde.	<ul style="list-style-type: none"> • Beschrijving van afspraken • Beschikbare informatie toetsen aan format

Bijlage 4 – Overzicht niet toegelichte reserves

Deze bijlage bevat een specificatie van de niet toegelichte bestemmingsreserves in de jaarrekening 2011 van de gemeente Amsterdam. De met een * vermelde reserves zijn reserves die per 31 december 2011 een stand hebben van € 500.000 of meer.

Programma	Reserve
Educatie & Jeugd en diversiteit	Wij Amsterdammers
Verkeer en Infrastructuur	Risicoreservering IJsei *
Verkeer en Infrastructuur	Egalisatie parkeerbeheer *
Verkeer en Infrastructuur	Verlaging Westertoegang *
Verkeer en Infrastructuur	Reserve WW van voormalig DAB Parkeergebouwen medewerkers
Openbare ruimte, groen, sport en recreatie	Reserve WW (Dienst Ruimtelijke Ordening) *
Cultuur en monumenten	Ombouw 220/380V
Milieu en water	Reserve WW Bureau Monumenten en Archeologie
Milieu en water	Toekomstige WW-uitkeringen (AEB)
Economie en haven	Fonds strategische projecten *
Economie en haven	Winstdelingsregeling (HA)
Facilitair en bedrijven	Wachtgeld (FBA)
Facilitair en bedrijven	Reservering Prioriteit 2010 integreren websites
Facilitair en bedrijven	Bureau Integriteit
Facilitair en bedrijven	WW en wachtgeld (SHI)
Facilitair en bedrijven	Dekking kapitaallasten achterstallig onderhoud *
Facilitair en bedrijven	BRI-DPG
Facilitair en bedrijven	Reserve WW (SHP)
Facilitair en bedrijven	Egalisatiereserve P-beheer
Facilitair en bedrijven	Winstreserve (25%) (IBA) *
Facilitair en bedrijven	Wachtgeld (IBA) *
Facilitair en bedrijven	Reserve nieuwe huisvesting (IBA)
Facilitair en bedrijven	Reserve Round About IBA
Facilitair en bedrijven	Reserve Verbetering Bedrijfsvoering
Facilitair en bedrijven	Egalisatiereserve nieuwe activiteiten *
Facilitair en bedrijven	Incassobureau
Facilitair en bedrijven	Professionalisering PMB
Facilitair en bedrijven	WW-verplichtingen (PMB)
Facilitair en bedrijven	Huisvesting en meubilair (PMB)
Facilitair en bedrijven	WW-uitkeringen (ACAM)
Facilitair en bedrijven	Exploitatieverliezen groente- en fruithal
Stedelijke ontwikkeling	Dienstverlening DMB (Stedelijke Ontwikkeling)
Stedelijke ontwikkeling	Eigen risico WW (DMB)
Bestuur en concern	Reserve Concernontwikkeling

Bijlage 5 – Overzicht ontbrekende of niet duidelijke doelen reserves

Deze bijlage bevat een specificatie van de bestemmingsreserves in de jaarrekening 2011, waarbij het doel niet is toegelicht of onduidelijk is.

Programma	Reserve
Openbare orde en veiligheid	Decentralisatie uitkering Pilot Coffeeshops
Werk en inkomen	Reserve Instapcursussen
Werk en inkomen	Reserve werkende armen
Zorg	Participatie-envelop vrijwilligerswerk
Educatie & Jeugd en diversiteit	Wij Amsterdammers
Verkeer en Infrastructuur	Risicoreservering IJsei
Verkeer en Infrastructuur	Verlaging Westertoegang
Cultuur en monumenten	400 jaar grachten
Cultuur en monumenten	WABO Bureau Monumenten en Archeologie
Milieu en water	Milieuprioriteiten
Economie en haven	Fonds strategische projecten
Economie en haven	Winstdelingsregeling (HA)
Economie en haven	Pieken in de Delta
Facilitair en bedrijven	Reserve data- en telecommunicatie
Facilitair en bedrijven	Retourcommissie mediabeheer
Facilitair en bedrijven	BRI-DPG
Facilitair en bedrijven	Reserve WW (SHP)
Facilitair en bedrijven	Winstreserve (25%) (IBA)
Facilitair en bedrijven	Reserve Round About IBA
Facilitair en bedrijven	Incassobureau
Bestuur en concern	Reserve Concernontwikkeling

Bijlage 6 – Geraadpleegde literatuur en documenten

- Verordening artikel 212 van de gemeentewet van de gemeente Amsterdam, juni 2004
- Beleidsnotitie reserves voorzieningen en voorschotbedragen, vastgesteld op 16 december 2009
- Circulaire begroting 2012, gemeente Amsterdam
- Circulaire jaarrekening 2011, gemeente Amsterdam
- Handboek Financieel Beheer, intranetversie gemeente Amsterdam
- Handboek Planning en Control, juli 2012, minisite DMC, gemeente Amsterdam
- Jaarrekeningen 2007 t/m 2011, gemeente Amsterdam
- Jaarrekening 2011 Den Haag
- Jaarstukken 2011 Rotterdam
- Jaarstukken 2011 Utrecht
- Verslag van de rekeningencommissie over de jaarrekening 2011 van de gemeente Amsterdam, 7 mei 2012
- Verslag inzake de controle van de jaarrekening 2011 van de gemeente Amsterdam, ACAM, 27 april 2012.
- Proefschrift E. Gerritsen, Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie, COELO, Groningen 2007
- Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten, tekst geldend op 26 januari 2012
- BBV publicatie in staatsblad inclusief nota van toelichting, januari 2003
- Ministerie BZK, Circulaire nadere informatie BBV, mei 2003
- Rekenkamer Nijmegen, Onderzoek Jaarstukken 2004, september 2005
- Gemeenteraad.nl -Necker, van Naem-, Checklist reserves voor raadsleden, september 2009
- Bosker, Onzin van dualistische begrotingscyclus, augustus 2010
- Randstedelijk Rekenkamer, Reserves Noord-Holland, augustus 2010
- DMO-onderzoeken bestemmingsreserves gemeente Den Haag, 2010 en 2011

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam
telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
email info@rekenkamer.amsterdam.nl

